

TARTU ÜLIKOOL
ÕIGUSTEADUSKOND
Avaliku õiguse osakond

Laura Vahtramäe

**ISIKU PÕHIÕIGUSTE JA -VABADUSTE PIIRAMISE ÜLDVOLITUS
RIIGIKAITSESEADUSES NING SELLE KOOSKÕLA SEADUSE ÜLIMUSLIKKUSE
PÕHIMÕTTEGA**

Magistritöö

Juhendaja: Alexander Lott, *Ph.D.*

Tallinn

2021

SISUKORD

SISSEJUHATUS	3
1. PÕHIÕIGUSTE JA -VABADUSTE PIIRAMINE ERAKORRALISE JA SÕJASEISUKORRA AJAL NING SEADUSE ÜLIMUSLIKKUSE PÕHIMÕTE.....	7
1.1. Põhiõiguste ja -vabaduste piiramine erakorralise ja sõjaseisukorra ajal.....	7
1.2. Seaduse ülimuslikkuse põhimõte ning põhiõiguste ja -vabaduste piiramine	14
1.2.1. Põhiseaduse ülimuslikkus.....	15
1.2.2. Seaduse ülimuslikkus	18
2. PÕHIÕIGUSTE JA -VABADUSTE PIIRAMISE ALUSED RIIGIKAITSESEADUSES NING SOOME JA ROOTSI ÕIGUSKORDADE KÄSITLUSED	23
2.1. Riigikaitseseaduse olulisus ning selles sisalduvad kaitsevalmiduse astmed	23
2.2. Põhiõigusi ja -vabadusi piiravad volitused riigikaitseseaduses	26
2.3. RiKS 19 lg 1 alusel piiravate meetmete kehtestamiseks antav haldusakt	30
2.4. Hädaolukordade käsitletud Soome ja Rootsi õiguskorras	33
2.4.1. Soome õiguskorra käsitletus.....	34
2.4.2. Rootsi õiguskorra käsitletus	40
3. RIIGIKAITSESEADUSES SÄTESTATUD ÜLDVOLITUSE KOOSKÕLA SEADUSE ÜLIMUSLIKKUSE PÕHIMÕTTEGA.....	46
3.1. RiKS § 19 lõikes 1 sisalduva üldvolituse kooskõla.....	46
3.2. RiKS eelnõus 112SE sisalduva üldvolituse kooskõla	58
KOKKUVÕTE	64
SUMMARY	71
KASUTATUD ALLIKAD	78
Kasutatud kirjandus	78
Kasutatud Eesti õigusaktid	81
Kasutatud Soome õigusaktid	81
Kasutatud Rootsi õigusaktid.....	81
Kasutatud kohtupraktika.....	81

SISSEJUHATUS

Eesti Vabariigi põhiseaduse (PS) § 3 lg 1 esimene lause sätestab: „Riigivõimu teostatakse üksnes põhiseaduse ja sellega kooskõlas olevate seaduste alusel”.¹ Tegemist on sättega, mis näeb ette seaduslikkuse põhimõtte, millest tulenevalt peab kogu avaliku võimu tegevus vastama põhiseadusele ning selle alusel kehtestatud seadustele. See tähendab, et ka seadusest madalamal seisvad õigusaktid, sh haldusorganite poolt kehtestatud üksikaktid peavad olema kooskõlas kõrgema õigusjõuga aktiga, millest tulenevalt ei saa avalikku võimu teostada ilma, et arvestataks põhiseadusest tulenevate põhimõtetega.²

Üheks seaduslikkuse põhimõtte väljundiks on seadusreservatsiooni põhimõte, mida võib nimetada ka olulisuse põhimõtteks, kuna selle kohaselt on seadusandja kohustatud otsustama kõik olulised küsimused riigis. PS § 104 lg 2 näeb ette kataloogi sellistest regulatsioonidest, mida saab vastu võtta ainult Riigikogu häälteenamusega ning seega ongi eeskätt need küsimused olulised, mistõttu on nende üle otsustamine reserveeritud parlamendile.³ Riigikohtu hinnangul võib pidada oluliseks sh ka isiku põhiõiguste ja -vabaduste piiramisega seonduvat: „Seadusandja peab kõik põhiõiguste seisukohalt olulised küsimused otsustama ise ega tohi nende sätestamist delegeerida täitevvõimule. Täitevvõim võib seadusega kehtestatud põhiõiguste ja vabaduste piiranguid üksnes täpsustada, mitte aga kehtestada seaduses sätestatuga võrreldes täiendavaid piiranguid.”⁴

PS § 86 kohaselt kuulub täidesaatev riigivõim Vabariigi Valitsusele. Samas ei hõlma täidesaatva võimu tegevus ainult seaduste täitmist ja rakendamist, aga ka muid ülesandeid, sh piiratud ulatusega ka õigusloomet ja õigusemõistmist. Selleks, et konkreetset seadust oleks võimalik rakendada, tuleb valitsusel seaduseid nendest madalamal seisvate õigusaktidega täpsustada ja konkretiseerida. Näiteks saab seadusees sätestatud täpsustada määruste abil, aga ka konkreetsemaid õiguse üksikakte kehtestades.⁵ Vabariigi Valitsuse pädevus anda seaduse alusel ja täitmiseks määrusi ning korraldusi tuleneb ka otsesõnu PS § 87 punktist 6. Seeläbi teostab Vabariigi Valitsus oma põhiülesande valitsemise kõrval ka haldusfunktsiooni.⁶

¹ Eesti Vabariigi põhiseadus (PS).- RT I, 15.05.2015, 2.

² Madise, Ü., jt (koost.). PSK § 3/1.- Madise, Ü., jt (toim.). Eesti Vabariigi põhiseadus. Komm. vlj. 5. vlj. Tartu: Iuridicum 2021.

³ Ernits, M. Põhiõigused, demokraatia, õigusriik.- Tartu: Tartu Ülikooli Kirjastus 2011, lk 263-264.

⁴ RKPJKo 24.12.2002, 3-4-1-10-02, p 24.

⁵ Merusk, K., Taro, K. (koost.). PSK § 86/3.- Viidatud töö.

⁶ Merusk, K. (koost.). PSK § 87/3.

Nagu ka PS § 87 punkti 6 sõnastus viitab, kehtib seaduslikkuse põhimõte seega ka määruste ja korralduste andmisel Vabariigi Valitsuse poolt.⁷ Lisaks eespool toodule, on PS § 3 lõike 1 I lause põimitud ka haldusmenetluse seadusesse (HMS), mille § 3 lõike 1 kohaselt tuleb ka haldusmenetluses arvestada, et igasuguste põhiõiguste ja -vabaduste piiramiseks on vajalik seaduslik alus.⁸ See on otseselt seotud seaduse ülimuslikkuse põhimõttega, mis tähendab, et seadusel on primaat haldusaktide suhtes, kuna kõik haldusorgani poolt antud õigusaktid peavad vastama põhiseadusele ning selle alusel kehtestatud seadustele. Samuti tähendab see, et avalik administratsioon on õigustatud tegutsema üksnes seaduses sätestatud vastava volitusnormi olemasolul.⁹

Riike, sh ka Eestit, võib tabada paratamatult erakordne kriisiolukord, mille lahendamiseks ei piisa tavapärastest piirangutest, et tagada riigi julgeolek, rahva tervis ning avalik kord.¹⁰ Seega on PS §-s 130 eraldi välja toodud, et põhiõiguste ja vabaduste ulatuslikum piiramine sõjaseisukorra ja erakorralise seisukorra ajal on lubatud, kui need piirangud on sätestatud seaduses ning vajalikud riigi julgeoleku ja avaliku korra tagamiseks. Selliste piirangute alused peab seadusandja ette nägema vastavates seadustes,¹¹ nagu seda on ka riigikaitseseadus (RiKS). Riigikaitseseaduse näol on tegemist regulatsiooniga, millega sätestatakse mh riigikaitse sõjaaegne korraldus¹² ning seega on pidanud seadusandja välja töötama ka täpsed põhimõtted, mille alusel toimub isikute põhiõiguste ja -vabaduste piiramine sõjaseisukorras.

RiKS § 19 lg 1 sisaldab üldvolitust, mille kohaselt: „Juhul kui sõjaseisukorra ajal on riigi julgeolekut ähvardava ohu ennetamiseks või tõrjumiseks vaja vältimatult kehtestada ning kohaldada isiku põhiõigusi ja -vabadusi piiravat meetet, mida seaduses ei ole sätestatud, võib Vabariigi Valitsus kohaldada seaduses sätestamata meetet nii kaua, kui see on vältimatult vajalik.” Tulenevalt seadusreservatsiooni põhimõttest peaks aga kõik isiku põhiõiguste ja -vabaduste piiramisega seonduvad küsimused otsustama seadusandja ise. Sama põhimõte tuleneb ka HMS § 3 lõikest 1, kuid RiKS § 19 lõikes 1 sisalduv volitusnorm lubab Vabariigi Valitsusel kohaldada ka seaduses sätestamata meetmeid, mis tähendab, et seadusandja on piiravate meetmete üle otsustamise delegeerinud edasi Vabariigi Valitsusele.

⁷ *Ibidem*, PSK § 87/1.

⁸ Haldusmenetluse seadus (HMS).- RT I, 13.03.2019, 55.

⁹ Merusk, K., Koolmeister, I. Haldusõigus: õpik Tartu Ülikooli õigusteaduskonna üliõpilastele.- Tallinn: Juura 1995, lk 37.

¹⁰ Mägi, K. Kas inimõigused kehtivad ka kriisiolukorras? *Juridica* 2017/7, lk 451.

¹¹ Kask, O. jt (koost.). PSK § 130/3.

¹² Riigikaitseseadus (RiKS). - RT I, 13.03.2019, 147.

Ka Riigikohtu praktika on siinkohal sedastanud, et: „Seda, mida Põhiseaduse järgi on õigustatud või kohustatud tegema seadusandja, ei saa edasi delegeerida täitevvõimule, isegi mitte ajutiselt ja kohtuvõimu kontrollivõimaluse tingimusel”.¹³ Samas on Riigikohus nentunud, et olulisuse põhimõttest lähtudes on tähtis järgida, et põhiõiguste piiramisel täitevvõimu tegutsemise aluseks olev volitusnorm ning menetlusnormid on seda täpsemad, mida intensiivsem on riive.¹⁴ Sellest tulenevalt ei saa ükski volitusnorm olla kooskõlas seaduslikkuse põhimõttega ainult seetõttu, et see on seaduses faktiliselt sätestatud, seadusandja peab nägema ette ka konkreetseid tingimused, mille alusel on täitevvõimul õigus tegutseda.

Eeltoodust lähtuvalt on käesoleva magistritöö uurimisprobleemiks seega RiKS § 19 lõikes 1 sisalduva üldvolituse kooskõla seaduse ülimuslikkuse põhimõttega. Töö eesmärgiks on välja selgitada, kas ja millisel määral vastab RiKS § 19 lõikes 1 toodud isikute põhiõigusi ja -vabadusi piirav üldvolitus seaduse ülimuslikkuse põhimõttele. Sellest lähtuvalt on töö autor püstitanud ka järgneva uurimishüpoteesi: RiKS § 19 lõikes 1 sätestatud põhiõigusi ja -vabadusi piirav üldvolitus ei ole kooskõlas seaduse ülimuslikkuse põhimõttega ning on seega vastuolus põhiseadusega.

Autor on püstitanud uurimisprobleemi lahendamiseks järgmised uurimisküsimused: 1) Millistel alustel toimub põhiõiguste ja -vabaduste piiramine erakorralise ja sõjaseisukorra ajal? 2) Mida kujutab endast seaduse ülimuslikkuse põhimõte ning kuidas mõjutab see põhiõiguste ja -vabaduste piiramist? 3) Millised on põhiõiguste ja -vabaduste piiramise alused ja tingimused riigikaitseseaduses, sh RiKS § 19 lõikes 1? 4) Millistel alustel on lubatud põhiõiguste ja -vabaduste piiramine hädaolukordades Soomes ja Rootsis ja kuidas on seal tagatud seaduslikkuse põhimõtte järgimine? 5) Kas ja millisel määral on RiKS § 19 lõikes 1 sisalduv üldvolitus kooskõlas seaduse ülimuslikkuse põhimõttega ning milliseid muudatusi on tehtud seoses üldvolitusnormiga uues riigikaitseseaduse eelnõus 112SE?

Käesoleva magistritöö aktuaalsus tuleneb asjaolust, et lõppemas on riigikaitseõiguse revisjon, mille käigus on valminud uus riigikaitseseaduse eelnõu 112 SE.¹⁵ Riigikaitseõiguse revisjoni töörühma liikmete poolt koostatud „Riigikaitseõiguse muudatuste kontseptsioonis” on toodud välja ka ühe kehtiva riigikaitseseaduse probleemkohana asjaolu, et põhiõiguste piiramise alused ei ole sõjaseisukorra jm seisukordade ajal seaduses selgelt määratletud, mis loob võimaluse

¹³ RKPJKo 20.03.2014, 3-4-1-42-13, p 41.

¹⁴ *Ibidem*, p 41.

¹⁵ Riigikaitseseaduse eelnõu. 112 SE.- Arvutivõrgus: <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/94bd4697-41b5-4e9f-80f1-bda86715146e/Riigikaitseseadus> (28.10.2020).

täidesaatva riigivõimu omavoliks.¹⁶ Sellest ajendatuna on töö autor soovinud kindlaks teha, kas ja millisel määral on RiKS § 19 lõikes 1 toodud põhiõigusi ja -vabadusi piirav üldvolitus kooskõlas seaduse ülimuslikkuse põhimõttega.

Töö on jaotatud sisuliselt kolmeks peatükiks: I peatüki alapeatükk 1.1. keskendub põhiõiguste ja -vabaduste piiramise alustele erakorralise ning sõjaseisukorra ajal, alapeatükis 1.2. käsitletakse seaduslikkuse põhimõtet ning selle seost põhiõiguste ja -vabaduste piiramisega. II peatükis käsitleb autor lähemalt RiKS § 19 lõikes 1 sisalduvat isiku põhiõiguste ja -vabaduste piiramise üldvolitust, samuti on autor sama peatüki alapeatükis 2.4. analüüsinud, millised on alused põhiõiguste ja -vabaduste piiramiseks taolises olukorras Soome ja Rootsi õiguskordade näitel ning kuidas on seejuures tagatud seaduslikkuse põhimõtte järgimine. Käesoleva töö III peatükk analüüsib RiKS § 19 lg 1 sätestatud üldvolituse kooskõla seaduse ülimuslikkuse põhimõttega ja tutvustab riigikaitse revisjoni raames tehtud muudatusi uue riigikaitse seaduse eelnõu 112 SE sisus seoses põhiõigusi ja -vabadusi piirava üldvolitusega, samuti analüüsitakse eelnõus tehtud muudatuste kooskõla seaduse ülimuslikkuse põhimõttega.

Töös seatud eesmärgini jõudmiseks ja püstitatud uurimishüpoteesi kontrollimiseks on autor kasutanud peamiselt kvalitatiivset analüüsivat, aga ka võrdlevat uurimismeetodit. Võrdleva meetodi jaoks on autor valinud kaks võrdlusriiki – Soome ja Rootsi, mille õiguskordade põhjal soovib autor analüüsida eelnevalt tõstatatud uurimisprobleemi. Lisaks on teema analüüsimiseks kasutatud õiguskirjandust ning kohtupraktikat, samuti asjakohaseid õigusakte ja nende eelnõude seletuskirju. Täiendavalt on autor oma töös kasutatud ka riigikaitseõiguse revisjoni tulemusel valminud materjale ja analüüse. Peamiselt analüüsitakse töös küll siseriiklikku õigust, kuid põhjalikumaks analüüsiks on töös kasutatud ka võrdlusriikide õigusakte (Soome ja Rootsi põhiseaduseid ning riigikaitset puudutavaid eriseaduseid), et näha millistel alustel on nende võrdlusriikide näitel sõja ajal võimalik põhiõigusi ja -vabadusi piirata ja kuidas on sellega seoses tagatud seaduslikkuse põhimõtte.

Käesoleva töö märksõnadeks on põhiõigused, riigikaitse, seaduslikkus, sõjaseisukord, õigusriik.

¹⁶ Riigikaitseõiguse revisjoni töörühma liikmed. Riigikaitseõiguse muudatuste kontseptsioon. Tallinn: Justiitsministeerium 2018, lk 66.- Arvutivõrgus: https://www.just.ee/sites/www.just.ee/files/riigikaitseõiguse_muudatuste_kontseptsioon.pdf (28.10.2020).

1. PÕHIÕIGUSTE JA -VABADUSTE PIIRAMINE ERAKORRALISE JA SÕJASEISUKORRA AJAL NING SEADUSE ÜLIMUSLIKKUSE PÕHIMÕTE

1.1. Põhiõiguste ja -vabaduste piiramine erakorralise ja sõjaseisukorra ajal

Põhiõiguste ja -vabaduste piiramine on õigustatud riigi eksistentsi ähvardavate ohtude korral, sest elanikkonna turvalisus ja püsijäämine ei ole tagatud ilma demokraatliku õigusriigita. Kui riiki ähvardab selline olukord, mille puhul on vajadus kehtestada või on kehtestatud erikord, sh erakorraline või sõjaseisukord, on tulenevalt rahvusvahelisest õigusest ning Eesti Vabariigi põhiseadusest võimalik rakendada õigusriigile kohaseid meetmeid ja tavapärasest erinevat riigikorraldust, et tagada demokraatliku riigikorra jätkumine ja pöörduda tagasi rahuaegse riigikorralduse juurde. Siinkohal on oluline leida proportsionaalne tasakaal riigi julgeoleku ja avaliku korra kaitse ning piiratavate õiguste ja vabaduste kui õigushüvede vahel.¹⁷ Seda eelkõige põhjusel, et juhul, kui riigivõimu kasutatakse ülemääraselt, võib olla demokraatia püsimine ohus ka lisaks kriisiolukorrast tulenevatele ohtudele võimuvolituste kuritarvitamisest tingitult.¹⁸

Juhul, kui kuulutatakse välja taoline eriolukord, deklareeritakse sellega avalikkusele, et riiki on tabanud kriisiolukord, mille lahendamiseks on vajalik tavapärasest intensiivsemate ja ulatuslikemate meetmete rakendamine ning juhtimiskorraldus, mis tuleneb otse valitsusest. Üheks selliseks eriolukorraks on erakorraline seisukord, mille eelduseks on Eesti põhiseaduslikku korda ähvardav oht (PS § 129). PS §-st 128 tuleneva sõjaseisukorra väljakuulutamise eelduseks on aga eelkõige Eesti vastu suunatud rünnak või sellise rünnaku oht.¹⁹ PS sätteid välja töötanud Põhiseaduse Assamblee oli seisukohal, et neid kahte eriolukorda eristavad nii nende väljakuulutamise tingimused kui ka nende olukordade üldine olemus. Erakorralise ja sõjaseisukorra olemuse eristamisel lähtuti sellest, et kui sõjaseisukord on suunatud sõjategevuse toetamiseks, siis erakorraline seisukord kehtestatakse muudel juhtudel, kus riigi eksistents või tema aluspõhimõtted on ohustatud ning selliste ohtude kõrvaldamine ei ole tavapärasel olukorras võimalik.²⁰

¹⁷ Gross, M. Kas Eesti riigikaitse õiguslik raamistik vajab ajakohastamist? – Riigikogu Toimetised 36/2017, lk 87-88, 90.

¹⁸ Khakee, A. Securing Democracy? A comparative Analysis of Emergency Powers in Europe. Geneva: Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces 2009, Policy Paper No 30, lk 5.

¹⁹ Gross, M. Viidatud töö, lk 92.

²⁰ Kask, O., jt (koost.). PSK § 129/1.

Põhiseaduse II peatükis on sätestatud mitmeid võimalusi, kuidas seaduse tasandil määratleda, millistel tingimustel ja korras on lubatud piiranguid kehtestada ning ka kohaldada riigi julgeoleku ja avaliku korra tagamiseks. Siiski on põhiseaduse looja näinud ette vajaduse ka täiendavate erireeglite järele erakorralises ja sõjaseisukorras. Sellised erireglid võetakse kasutusele eelkõige juhul, kui tavapärastest piirangutest enam ei piisa ning rahuolukorra taastamiseks on vajalik seega kehtestada ja kohaldada ulatuslikumaid piiranguid. Seega on üldistatult põhiõigusi ja -vabadusi piiravad meetmed jagatud kaheks: 1) meetmed, mida on lubatud kehtestada ja kohaldada nii rahuajal kui ka erikorra ajal, sh erakorralise või sõjaseisukorra ajal ning 2) meetmed, mis on kasutatavad vaid olukorra lahendamiseks konkreetses väljakuulutatud erikorras, nt sõjaseisukorras. Siinkohal on oluline silmas pida, et erikorra ajal on rakendatavad ka tavakorra ajal kohaldatavad meetmed, kuid vastupidine lubatud ei ole.²¹

Nagu juba eelnevalt mainitud, on taolistes erakorralistes olukordades vajalik kehtestada tavapärasest ulatuslikumaid ja intensiivsemaid meetmeid. Põhiõiguste ja -vabaduste piiramise lubatavus erakorralise ja sõjaseisukorra ajal on PS §-s 130 eraldi välja toodud. Antud paragrahv annab võimaluse avaliku korra ja riigi julgeoleku huvides kehtestada tavapärasest ulatuslikumaid piiranguid ja kitsendusi või rakendada nn erimeetmeid. Taolisi meetmeid saabki rakendada vaid konkreetses eriolukorras, kuna need omavad isikute põhiõigustele sellist piiravat mõju, mille avaldumine oleks tavaolukorras ebaproportsionaalne ja ülemäärane. Sellisteks erimeetmeteks on näiteks: kaubandustegevuse piiramine, massiteabevahendites teatud liiki informatsiooni edastamise keelamine, avalikes kohtades kogunemiste keelamine ning streikide ja töösulgude korraldamise keelamine.²²

PS § 130 I lause näeb ette erisused sama paragrahvi II lauses loetlemata isikute õiguste ja vabaduste piiramisel erakorralise või sõjaseisukorra ajal. Sellised piirangud peavad olema seadusega eraldi sätestatud ning vajalikud riigi julgeoleku ja avaliku korra huvides. Valdavalt on põhiõigused, mida antud sätte alusel on lubatud piirata poliitilised, sotsiaalsed ja kultuurialased õigused ning isiku- ja liikumisalased õigused, aga ka näiteks omandiõigus. PS § 130 II lause kohaselt ei ole selles lauses loetletud õiguste ja vabaduste piiramine lubatav. See aga ei tähenda absoluutset keeldu neid põhiõigusi üldse piirata, vaid sellega viidatakse erandile

²¹ Gross, M., lk 100.

²² *Ibidem*, lk 100.

PS § 130 I lausest, mis tähendab, et nende õiguste piiramine on lubatav vaid PS II peatükis sätestatud üldistel tingimustel.²³

Isikute kultuuriliste ja sotsiaalsete põhiõiguste tagamine ei ole tavapärasel määral sõjaseisukorra või erakorralise seisukorra ajal võimalik, kuna avaliku ressursi kasutamine on eelnevalt nimetatud olukordades orienteeritud avaliku korra ja riigi julgeoleku kaitsmisele. Et hoida ära ühiskonnas tekkivate erimeelsuste eskaleerumist, on põhjendatud ka poliitiliste õiguste, sh arvamussvabaduse, kogunemissvabaduse ja ühinemissvabaduse ulatuslikum piiramine. Olukorras, kus riigi julgeolekut ja avalikku korda ähvardab oht, on õigustatud ka liikumissvabaduse, omandiõiguse, isikuvabaduse, eraelu ja kodu ning sõnumi saladuse puutumatus piirangud. Arvestades, et erakorralise või sõjaseisukorra ajal on konkreetsed ohud ulatuslikud ja suured, on kõigi nende põhiõiguste ja -vabaduste piiramine sellest tulenevalt ka tavapäraselt põhjendatud.²⁴

Eespool toodut ilmestab asjaolu, et 2020. aasta kevadel Eesti Vabariigis välja kuulutatud eriolukorra raames kehtestati mitmeid piiranguid, sh piirati liikumissvabadust, muudeti haridus- ja kohtukorraldust, suleti kultuuri- jm asutused ning seati mitmed piirangud isikutevahelisele suhtlusele, eeskätt haiglates ja kinnipidamisasutustes viibivate isikutega. Kõik need piirangud olid põhjendatud COVID-19 haigust põhjustava koroonaviiruse SARS-CoV-2 tõkestamiseks ja Eesti-sisese leviku piiramiseks.²⁵ Seega võib väita, et erakorraline seisukord nagu ka sõjaseisukord annab täitevvõimule tõhusamad vahendid selleks, et tõrjuda ohtusid, mis ähvardavad nii riigi kui ka ühiskonna normaalset toimimist. Mõlema erikorra peamiseks eesmärgiks on pöörduda tagasi kriisieelsesesse rahuaja olukorda, kus on tagatud tavapärane ja eeskätt demokraatlik riigijuhtimine.²⁶

Ka põhiõiguste ja -vabaduste piiramisel PS § 130 I lause alusel tuleb arvestada põhiõiguste piiramise üldiseid nõudeid, sh PS §-s 11 sätestatud. Oluline on, et piirangute kehtestamisel arvestatakse väga täpselt konkreetse situatsiooniga, st piirang peab olema vajalik konkreetsel ajahetkel konkreetses piirkonnas julgeolekuohu tõrjumiseks. Neid üksikasju peab arvestama ka piirangute proportsionaalsuse hindamisel, seega võib tekkida olukord, kus piirangud on ühel ja samal ajahetkel ühes riigi osas tarvilikud, kuid teises osas ülemääraseks ja ebaproportsionaalsed,

²³ Kask, O., jt (koost.). PSK § 130/1 ja 130/5.

²⁴ *Ibidem*, PSK § 130/1.

²⁵ *Ibidem*, PSK § 130/1.

²⁶ Tupay, P., K. Riigivõimu otsused koroonaviiruse ohjeldamiseks: kas garantiikiri Eesti riigi püsimiseks või demokraatia lõpp? *Juridica*: 2020/3, lk 164.

kuna piirangud kehtestati kogu riigis ühetaoliselt, võtmata sealjuures arvesse, et konkreetne olukord võib olla piirkonniti erinev.²⁷ Sellel samal põhjusel võib olla ühes olukorras tehtav kriitika nende meetmete osas kohatu teises, pealtnäha samasuguses olukorras.²⁸

Näiteks andis Eesti Vabariigi peaminister 14.03.2020 korralduse nr 30, mille kohaselt kehtestati hädaolukorra seaduse (HOS) § 31 lg 3 alusel Saaremaa, Hiiumaa, Vormsi, Ruhnu, Kihnu ja Muhu valdade ja Manija saare territooriumil liikumisvabaduse piirangud, mille eesmärgiks oli kaitsta inimeste elu ja tervist ning ülekaalukat avalikku huvi.²⁹ Antud korraldus ilmestab selgelt, et piirangud ei pea olema kehtestatud kogu riigis ühetaoliselt, vaid võttes arvesse konkreetse piirkonna ohtusid, kuna just sellel hetkel oli koroonaviiruse levik saartel, eeskätt Saaremaal, väga laialdane, mistõttu oli vajalik just see piirkond n-ö karantiini panna ja ülejäänud Eestist eraldada. Juhul, kui ühetaolised piirangud oleksid kehtestatud kogu riigis, ei oleks tõenäoliselt piirangud olnud ka enam proportsionaalsed.

Kuna sõjaline tegevus või kriisiolukord võib alata juba enne §§-des 128 ja 129 nimetatud kordade väljakuulutamist, siis on põhiõiguste ulatuslikumad piirangud õigustatud ka ilma eelnevalt nimetatud korda kehtestamata, kuna sõjategevus, kriis või muu suurem oht riigi julgeolekule ja ühiskonna toimimisele õigustab põhiõiguste ulatuslikumat piiramist. Selliste piirangute eesmärgiks ongi riigi julgeoleku ja avaliku korra tagamine ning isikutega seotud ohtude samaaegne tõrjumine. Seetõttu võib erakorralise või sõjaseisukorra ajal õigusi ja vabadusi piiravaid meetmeid kohaldada ka ennetavalt. Juhul, kui erakorralist või sõjaseisukorda ei ole välja kuulutatud, tuleb lähtuda seaduses ja rahvusvahelises õiguses sätestatust ning kui konkreetne seisukord välja kuulutatakse, saab juba piirata põhiõigusi teisel viisil, ulatuslikumalt või järgides teistsugust korda.³⁰

Igatahes on oluline lähtuda piirangute kehtestamisel proportsionaalsuse põhimõttest ning arvestada, et igal piirangul peab olema legitiimne eesmärk. Sellest tulenevalt on PS §-s 130 sätestatu oluline just seaduse kvalifitseeritud reservatsiooniga ja ilma seadusereservatsioonita põhiõiguste piiramise seisukohalt, sest teisi põhiõigusi piiratakse seaduse alusel niigi. Samas tuleb ka kvalifitseeritud reservatsiooniga ja ilma seadusereservatsioonita põhiõiguste piiramisel

²⁷ Kask, O., jt (koost.). PSK § 130/3.

²⁸ H. Haibach. The protection of human rights in emergency situations. Committee on Legal Affairs and Human Rights. Report. 09.04.2009, Doc nr 11858. Arvutivõrgus: <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-DocDetails-EN.asp?FileID=12260&lang=EN> (18.04.2021).

²⁹ Eriolukorra juhi korraldus Saaremaa, Hiiumaa, Vormsi, Ruhnu, Kihnu ja Muhu valla ning Manija saare territooriumil liikumisvabaduse piirangute kehtestamise kohta.- RT III, 29.04.2020, 2.

³⁰ Kask, O., jt (koost.). PSK § 130/2.

arvestada sellega, et eesmärgiks on enamasti kas riigi julgeoleku või avalike huvide tagamine.³¹ Ka PS preambulis on näiteks riigi julgeolek just selliseks väärtuseks, mille tagamine on riigi fundamentaalseks ülesandeks.³² Sellele on viidanud ka Riigikohus, kes on öelnud, et: „Mitmetele Põhiseaduse normidele, eriti preambulale tuginedes võib järeldada, et riigi julgeolek on Põhiseaduse sätte ja vaimu kohaselt väärtus, mida saab tunnustada kui põhiõiguse piiramise legitiimset eesmärki.”³³

Samas asjas on kohus viidanud ka proportsionaalsuse põhimõtte olulisusele, mistõttu ainult legitiimse eesmärgi olemasolust konkreetse piirangu kehtestamisel ei piisa. Kohus on proportsionaalsuse põhimõttega seoses viidanud PS §-le 11 ning juhtinud tähelepanu, et taolised piirangud peavad olema põhjendatavad normi legitiimse eesmärgiga nii sisu kui ka ulatuse poolest, mistõttu seadusega kaitstud huvi või põhiõigust ei tohi piirata ulatuslikumalt, kui soovitud eesmärgi täitmiseks on vajalik ja põhjendatav. Siinkohal ei ole proportsionaalsuse põhimõtte järgimine ainult konkreetsete meetmete rakendaja kohustuseks, vaid sellega peab arvestama ka seadusandja juba õigusloome tasandil.³⁴ Seetõttu võib öelda, et ka kõik PS § 130 alusel kehtestatavad piirangud peavad olema nii oma sisu kui ka ulatuse poolest vajalikud riigi julgeoleku ja avalike huvide tagamiseks ehk piiravate meetmete kehtestamisel ja kohaldamisel on oluline arvestada PS §-s 11 sätestatuga.

Sellistes olukordades tohib kehtestada ja kohaldada ainult selliseid meetmeid, mis on olukorra tõsidusest tulenevalt vältimatult vajalikud, samuti on oluline ajaline piiritletus. Kuna rahvusvahelise õiguse kohaselt peavad erikorras võetavad meetmed olema kooskõlas nn range proportsionaalsuse põhimõttega, mis põhiseaduses väljendub eelkõige PS § 11 lõikes 1, siis ei ole erakorraline või sõjaseisukord põhjenduseks proportsionaalsuse põhimõtte eiramisele.³⁵ Tuleb silmas pidada, et mida suurem on oht või mida olulisemaks võib pidada kaitstavat hüve, seda ulatuslikumad võivad olla ka kehtestatavad ja kohaldatavad meetmed.³⁶ Seega tagab proportsionaalsuse põhimõtte tasakaalu põhiõiguste ja muude õiguste ning huvide vahel.³⁷

³¹ *Ibidem*, PSK § 130/2.

³² Narits, R., jt (koost.). PSK preambul/14.

³³ RKPJKo 05.03.2001, 3-4-1-2-01, p 15.

³⁴ *Ibidem*, p 15.

³⁵ Tupay, P. K. Põhiseaduse riigikaitse ja sellega seoses eriolukorra ja erakorralise seisukorra regulatsiooni muutmise vajadus, riigi erikordade tervikregulatsioon ja kõrgendatud kaitsevalmidus ning põhiõiguste piirangute määratlus ja proportsionaalsus. I osa. Riigikaitseõiguse revisjoni analüüs. Käsikiri (2017).

³⁶ Gross, M., lk 101.

³⁷ J. Rivers. Proportionality and Variable Intensity of Review. – Cambridge Law Journal 2006/65, lk 176.

Kuna sõjaseisukorra või erakorralise seisukorral ajal võib riigi julgeoleku ja avaliku korra tagamiseks kohaldada ka meetmeid ennetavalt, rakendatakse piiranguid üldise tunnuse alusel määratud isikute ringile või muul tavaolukorrast erineval viisil või ulatuses.³⁸ Selline lähenemine on oluline, kuna sageli ei ole võimalik kõikvõimalikke ohtusid ja nende realiseerumist piisaval määral ette näha, mistõttu ei saa olla kindel näiteks selles, kes on need konkreetsed isikud, kelle põhiõigusi oleks vaja taolises olukorras piirata, et saavutada legitiimne eesmärk. Igal juhul ja olenemata sellest, kas oht on juba realiseerunud või võib öelda, et selle realiseerumine on tõenäoline, peab igakordselt piiravate meetmete rakendaja olenemata olukorra kiireloomulisusest arvestama eelnevalt nimetatud proportsionaalsuse põhimõttega.

Erakorralise või sõjaseisukorra ajal tuleb põhiõiguste oluliste ja ulatuslike piirangute kehtestamise vajaduse üle otsustada Riigikogul, kes näeb ette piirangute alused erikordi reguleerivates seadustes.³⁹ Näiteks on sisejulgeoleku tagamiseks loodud hädaolukorraseadus (HOS), politsei- ja piirivalveseadus (PPVS), korrakaitseadus (KoRS), erakorralise seisukorra seadus (ErSS) ning päästeseadus (PäästeS). Lisaks ka riigikaitseadus (RiKS), mis käsitleb põhjalikumalt sõjalise kaitsega seonduvat. Eeltoodud loetelu riigikaitset puudutavatest õigusaktidest ei ole ammendav, kuid ühise joonena võib välja tuua, et kõigis nendes seadustes on seadusandja üritanud leida tasakaalu põhiõiguste tagamise ning riigi vajaduste rahuldamise vahel.⁴⁰

Samuti tuleb arvestada nende põhiõiguste piirangute alustega, mis on ette nähtud rahvusvahelises õiguses.⁴¹ Näiteks Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste konventsiooni (EIÕK) artikli 15 lõike 1 kohaselt on eriolukorras võimalik rahva eluvõime tagamiseks võtta tarvitusele erimeetmeid: „Sõja ajal või muus hädaolukorras, mis ohustab rahva eluvõimet, võib konventsiooniosaline võtta meetmeid, millega ta peatab konventsiooniga võetud kohustuste täitmise ulatuses, mis on olukorra tõsiduse tõttu vältimatult vajalik, tingimusel et meetmed ei ole vastuolus tema teiste rahvusvahelise õiguse järgsete kohustustega”.⁴² K. Mägi on *Juridicas* selle kohta viidatud, et ”vältimatult vajalik” antud kontekstis tähendab seda, et: „olukorra tõsidus kaalub üles meetme rakendamisest isikute õigustele ja vabadustele tulenevad piirangud,

³⁸ Kask, O., jt (koost). PSK § 130/1.

³⁹ *Ibidem*, PSK § 130/3.

⁴⁰ Riigikaitseaduse eelnõu. 112 SE. Seletuskiri, lk 7-10.- Arvutivõrgus: <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/94bd4697-41b5-4e9f-80f1-bda86715146e/Riigikaitseadus> (28.10.2020).

⁴¹ Kask, O., jt (koost.). PSK § 130/3.

⁴² Inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsioon.- RT II 2010, 14, 54.

mis tavaolukorras oleksid lubamatud.”⁴³ Seega tuleb kaaluda taoliste erimeetmete kehtestamisel ja kohaldamisel ka seda, kas konkreetne olukord on piisavalt tõsine.

Erinevalt PS §-st 11, ei maini EIÕK otseselt küll sõna ”proportsionaalsus”, samas oleks rutakas järeldada, et EIÕK kontekstis seda olemas ei oleks. Nii EIÕK artikkel 15 kui ka mitmed teised EIÕK-i sätted viitavad kaudselt proportsionaalsuse põhimõttele, kuna nendes sisaldub kohustus kaaluda, milliseid põhiõiguste ja -vabaduste piiranguid on lubatud kohaldada nii sisu kui ka ulatuse poolest. EIÕK artikkel 15 näitab selgelt, et eriolukorras tuleb leida tasakaal isikute individuaalsete õiguste ning kollektiivsete huvide vahel. Antud säte ei sea põhiõiguste ja -vabaduste piiramisel kriteeriume ainult konventsiooniosalistele, vaid ka rahvusvahelistele organitele, kes teostavad järelevalvet eriolukorras tarvitusele võetud meetmete seaduslikkuse üle.⁴⁴ Seetõttu on proportsionaalsuse põhimõtte järgimine põhiõiguste ja -vabaduste piiramisel eriolukorras aktuaalne ka EIÕK kontekstis.

Ka Euroopa Komisjon on pööranud tähelepanu sellele, et taolised piirangud ja meetmed peavad olema proportsionaalsed võrreldes hädaolukorras ähvardava ohuga. Siinkohal on komisjon selgitanud, et sellised piirangud on aktsepteeritavad enamjaolt ainult juhul, kui sõda või ühiskondlik hädaolukord (inglise k. *public emergency*) kujutavad ohtu rahva elule. Kokkuvõtvalt on Euroopa komisjon seisukohal, et isegi hädaolukorras peab õigusriigi põhimõtte säilima. Riigi põhiseaduslikus korras peaksid olema seega sätestatud taolistes olukordades kohalduvad asjakohased õiguslikud põhimõtted ja sätted, et toime tulla hädaolukordadega järgides eespool mainitud põhimõtet.⁴⁵ Autori hinnangul on need tingimused Eesti Vabariigi põhiseaduse näitel ka täidetud.

EIÕK artikli 15 lõikes 2 on täpsustatud neid konventsiooniosaliste kohustusi, mida tuleb olenemata lõikes 1 nimetatud olukorrast siiski täita. Samuti tuleb sellisel juhul arvestada sama sätte lõikega 3, mille kohaselt peab konventsiooniosaline teavitama Euroopa Nõukogu võetud meetmetest ja nende põhjustest, lisaks tuleb vastav teavitus teha, kui meetmete võtmine on lõppenud ning konventsiooni täitmine on täies ulatuses taastunud. Seega ei ole erikordade

⁴³ Mägi, K. Viidatud töö, lk 456.

⁴⁴ El Zeidy, M. M. The ECHR and States of Emergency: Article 15 – A Domestic Power of Derogation from Human Rights Obligations. San Diego International Law Journal 2003/4 (1), lk 316.

⁴⁵ Özbudun, E., Turhan, M. Emergency Powers. European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission): Strasbourg 1995. CDL-STD 012-e. Arvutivõrgus kättesaadav: [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-STD\(1995\)012-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-STD(1995)012-e) (18.04.2021), lk 30-32.

väljakuulutamisel artikli 15 kohaldamine automaatne, vaid nõuab riigilt vastava otsuse tegemist ning selle kohta informatsiooni edastamist eelnevalt nimetatud pädevale organile.⁴⁶

Rahvusvahelisest õigusest tulenevate kohustustega arvestas Eesti Vabariik ka eriolukorra väljakuulutamisel 12.03.2020. Nimelt teavitas Välisministeerium tulenevalt EIÕK art 15 lõikest 3 Euroopa Nõukogu art 15 rakendamisest ning 16.05.2020 eriolukorra ja vastavate meetmete rakendamise lõppemisest. Kuna EIÕK artikliga 15 on sarnane ka ÜRO kodaniku- ja poliitiliste õiguste pakti artikkel 4, tegi Välisministeerium samasugused teavitused ka ÜRO-le. Selliste teavituste tegemine oli vajalik eelkõige seetõttu, et kehtestatud piirangud mõjutasid nii EIÕK kui ka ÜRO kodaniku- ja poliitiliste õiguste paktiga võetud põhiõiguste ja -vabaduste teostamist võrreldes tavapärase olukorraga.⁴⁷ Sarnaselt eriolukorraga, on taoliste rahvusvaheliste kohustuste täitmine asjakohane ka sõjaseisukorras.

Mitte aga kõiki põhiõigusi ja -vabadusi ei ole võimalik piirata sõja vm taolise hädaolukorra puhul, kuigi riigi julgeolekut ja avalikku korda saab pidada legitiimseteks eesmärkideks mitmete põhiõiguste ja -vabaduste piiramisel. Sellisteks absoluutseks õigusteks ja vabadusteks on näiteks EIK artiklis 3 sätestatud piinamise keeld, samuti artikli 4 lõikes 1 sisalduv orjuse või sunduses pidamise keeld. Veel on sõjaseisukorras lubamatu teha erandeid EIK artiklist 7, mis sätestab õiguse karistada ainult seaduse alusel ja protokoll nr 7 artiklist 4, mis keelab teistkordse kohtumõistmise ja karistamise.⁴⁸ Euroopa Komisjon on sealjuures leidnud, et nii eelnevalt viidatud absoluutsed ehk piiramatud õigused kui ka taolistes hädaolukordades piiratavad õigused peaksid olema riikide põhiseadustes konkreetselt välja toodud.⁴⁹

1.2. Seaduse ülimuslikkuse põhimõtte ning põhiõiguste ja -vabaduste piiramine

Eesti riikluse ja riigi õigusliku ülesehituse põhimõtted ja normid on sätestatud põhiseaduse I peatükis ning neil on oluline tähtsus kõigi teiste PS sätete suhtes. Ühelt poolt toetuvad need printsiibid vastavatele PS normidele, kuid teiselt poolt on need printsiibid ka aluseks vastavate normide põhjendamisele ja tõlgendamisele. PS I peatükis loetletud printsiipe võib võtta ka

⁴⁶ Kask, O., jt (koost.). PSK § 130/1.

⁴⁷ *Ibidem*, PSK 130/1.

⁴⁸ Vallikivi, H. Põhiõiguste ja -vabaduste piiramise seadusliku aluse põhimõttest.- *Juridica* 1997/5. Arvutivõrgus: https://www.juridica.ee/article_full.php?uri=1997_5_p_hi_iguste_ja_vabaduste_piiramise_seadusliku_aluse_p_h_im_ttest (26.01.2021).

⁴⁹ Özbudun, E., Turhan, M. Viidatud töö, lk 31.

väärtusmastaapidena, mis määravad ära nende juurde kuuluvate normide mõtte ja sisu, seega tekitavad printsiibid õiguslikke tagajärgi ainult üldjuhul koos õigusnormidega.⁵⁰ Ka Riigikohus on oma lahendites rõhutanud PS-s sätestatud printsiipide olulisust, kuid mitte ainult, arvestada tuleb ka Euroopa Liidu õigusest tulenevate üldpõhimõtetega.⁵¹ Seda kinnitab ka PS § 3 lg 1 II lause, mille kohaselt on rahvusvahelise õiguse üldtunnustatud normid ja põhimõtted meie õigussüsteemi lahutamatu osa.

Lisaks PS I peatükis loetletud printsiipidele võib taolisi üldpõhimõtteid leida ka teistest PS osadest, näiteks on sotsiaaliigi ja demokraatliku õigusriigi põhimõtte aluseks § 10, mis kuulub PS II peatüki alla. Igal juhul on PS I peatükis toodud printsiibid olulised nii seadusandjale kui ka õigusaktide rakendajatele. Seadusandjal tuleb vastavalt nendele printsiipidele määrata kindlaks seaduse sisu ja tagada, et õigusnormid oleksid õiguspärased, seega ei tohi seadusandja teha selliseid norme, mis oleksid nende printsiipidega vastuolus. Õiguse rakendaja jaoks on printsiibid olulised just õiguse tõlgendamise seisukohalt, kuna nende üldpõhimõtete alusel saab kindlaks määrata konkreetse normi tõlgendamisruumi ning samuti täita õiguses esinevad lüngad.⁵²

1.2.1. Põhiseaduse ülimuslikkus

Demokraatia ja õigusriigi põhimõte on põhimõtteliselt kogu üldsuse poolt tunnustatud kui ainus õiguspärane valitsemisvorm.⁵³ Põhiseaduse kommentaaride sissejuhatuses on märgitud, et juba põhiseaduse väljatöötamisel olid esiplaanil rahvusriikliku demokraatia ideed ning seetõttu sätestati PS §-des 1 ja 3, et Eesti on iseseisev ja sõltumatu riik, mille õiguskord põhineb põhiseaduse ülimuslikkusel ja seega teostatakse igasugust riigivõimu üksnes põhiseaduse ja sellega kooskõlas olevate normide alusel.⁵⁴ „PS ülimuslikkus on seega riigi iseseisvuse ja sõltumatuse otseseim juriidiline tagajärg,“ sedastab PS kommenteeritud väljaanne.⁵⁵ Seega on PS ülimuslikkuse põhimõttest saanud ka üks põhiseaduse üldpõhimõtetest, mis aitab kaasa kehtiva õiguse tõlgendamisel.⁵⁶ PS § 3 lõike 1 I lausest tuleneb, et kogu avaliku võimu tegevus

⁵⁰ Hent, K. (koost.). PSK I ptk üldsätted.

⁵¹ RKPJKo 30.09.1994, III-4/A-5/94.

⁵² Hent, K. (koost.). PSK I ptk üldsätted.

⁵³ Adams, M., Janse, R. Rule of Law Decay: Terminology, Causes, Methods, Markers and Remedies.- Hague Journal on the Rule of Law 2019/11 (1), lk 3.

⁵⁴ Narits, R., jt (koost.). PSK sissejuhatus.

⁵⁵ *Ibidem*, PSK sissejuhatus.

⁵⁶ Madise, Ü., jt (koost.). PSK § 3/9.

peab olema põhiseaduspärane vastama seadustele.⁵⁷ Seega võib PS § 3 lõike 1 I lause alusel eristada põhiseaduse ülimuslikkuse ja seaduse ülimuslikkuse põhimõtet.

Põhiseaduses sisalduvad eelkõige riigiõiguslikud normid, seega on see riigiõiguse peamiseks allikaks. Põhiseadust võib pidada riigi kõige olulisemaks aktiks, kuna ta asetseb õigusaktide hierarhias kõrgemal kohal, mis tähendab, et kõik teised õigusaktid peavad sellega kooskõlas olema. Kuna õigusakte tõlgendatakse vastavalt hierarhiaprintsiibile, tulebki kõiki põhiseadusest alamal seisvaid õigusakte tõlgendada kooskõlas põhiseadusega⁵⁸ ning selles väljendubki üldises plaanis PS ülimuslikkuse põhimõte. Ka Riigikohus on rõhutanud, et kui on mitu erinevat tõlgendamisvõimalust, tuleks lähtuda sellest variandist, mis on põhiseadusega enim kooskõlas, samuti on oluline eelistada tõlgendust, mis tagab erinevate põhiseaduslike väärtuste suurema kaitse.⁵⁹

Põhiseaduse ülimuslikkuse põhimõtet toetab ka PS § 102, mille kohaselt võetakse kõik seadused vastu kooskõlas põhiseadusega. Seega ei pea seadus olema kooskõlas ainult PS sisu ja mõttega, vaid ka põhiseaduslike menetlusnormidega.⁶⁰ Samas on Riigikohus oma varasemas praktikas seda paragrahvi ka tõlgendanud materiaalõiguse normina, mis tähendab, et kui õigusakti säte ei ole kooskõlas PS-ga, esineb vastuolu ka PS §-ga 102.⁶¹ Riigikohtu hilisemas praktikas on siiski asutud järeldusele, et PS-le vastavuse üldise nõude aluseks ikkagi PS § 3 lg 1 I lause, mille kohaselt teostatakse riigivõimu üksnes PS ja sellega kooskõlas olevate seaduste alusel.⁶²

Üldiselt peetakse riigivõimu või avaliku võimu all silmas Riigikogu, Vabariigi Presidenti, Vabariigi Valitsust ja kõiki teisi põhiseaduslikke institutsioone ning võimuvolitustega organeid. Oluline on, et kõik avalike ülesannete teostajad arvestaksid riigivõimu teostamisel põhiõiguste kaitse, proportsionaalsuse, võrdse kohtlemise jm avaliku õiguse üldpõhimõtetega. See põhimõte kehtib ka juhul, kui tegutsetakse eraõiguslikus vormis ehk eraõiguslikule isikule on antud avaliku võimu poolt teatud võimuvolitused.⁶³ Põhimõtteliselt on selline avaliku võimu

⁵⁷ *Ibidem*, PSK § 3/1.

⁵⁸ Annus, T. Riigiõigus.- Tallinn: Juura 2006, lk 31-32 ja 77.

⁵⁹ RKÜKo 22.02.2005, 3-2-1-73-04, p 36.

⁶⁰ Jäätma, J., jt (koost.). PSK § 102/1 ja § 102/5.

⁶¹ RKPJKo 30.09.1998, 3-4-1-6-98.

⁶² RKPJKo 08.06.2010, 3-4-1-1-10, p 55.

⁶³ Madise, Ü., jt (koost.). PSK § 3/2.

delegeerimine võimalik, kuid arvestada tuleb PS § 3 lg 1 I lausest tulenevate kitsendustega: riigi tuumikülesannete delegeerimise keeluga ning otsese riigivõimu reservatsiooniga.⁶⁴

Riigi tuumikülesannete delegeerimise keeld tuleneb PS § 3 lg 1 I lausest ning seda põhimõtet võib nimetada ka kui parlamendireservatsiooni või olulisuse põhimõtteks. Selle kohaselt peab kõik riigielu olulised küsimused otsustama Riigikogu või kõrgeima võimu kandjana rahvas. Riigikohtu järjekindel praktika on, et see, mida PS järgi on kohustatud tegema seadusandja, ei saa edasi delegeerida täitevvõimule või mõnele teisele isikule või organile.⁶⁵ Samas on Riigikohus ka öelnud, et PS kohaselt ei ole välistatud Riigikogu pädevuses olevate küsimuste otsustamine täitevvõimu poolt juhul, kui täitevvõimu tegutsemise alused ja tingimused on seaduses piisavalt määratletud, et välistada täitevvõimu omavoli.⁶⁶

Lisaks eespool toodule, tuleb arvestada ka otsese riigivõimu reservatsiooniga, mille kohaselt võivad olla teatud küsimused konkreetse riigivõimu organi, nt Vabariigi Valitsuse pädevuses. Seega tohib Riigikogu delegeerida piiratud ulatuses ka teatud reeglite kehtestamist PS-s nimetatud organitele, kui PS kohaselt ei pea mõni muu PS-s nimetatud organ selle üle otsustama.⁶⁷ Näiteks on Riigikohus öelnud, et avalik-õiguslikule juriidilisele isikule üle antud ülesannete täitmisega võib kaasneda õigus otsustada sellesse valdkonda kuluvate küsimuste üle seaduste alusel ka iseseisvalt ning seetõttu võib talle anda seoses tema ülesannete täitmisega õiguse anda selleks vajalikke üldkohustuslikke eeskirju.⁶⁸

Kokkuvõtvalt sätestab PS § 3 lõike 1 I lause I alternatiiv tegelikult lisaks põhiseaduse ülimuslikkusele ka põhiseaduse reservatsiooni põhimõtte. Kui põhiseaduse ülimuslikkusest tulenevalt peavad kõik madalamal seisvad õigusaktid olema sellega kooskõlas, siis põhiseaduse reservatsiooni põhimõtte kohasel peab iga kehtestatava õigusakti seaduslik alus ehk volitus tulenema lõppastmes põhiseadusest.⁶⁹ Sellele lisandub ka sarnase sisuga seaduse reservatsiooni põhimõtte, mida autor käsitleb lähemalt järgmises alapeatükis. Üldistatult võib öelda, et nii põhiseaduse kui ka seaduse ülimuslikkuse põhimõtteid võib koos nimetada seaduslikkuse põhimõtteks, mis on PS §-s 10 viidatud demokraatliku õigusriigi säilimisega otseselt seotud.

⁶⁴ *Ibidem*, § 3/3 ja § 3/5.

⁶⁵ *Ibidem*, § 3/3.

⁶⁶ RKPJKo 20.12.2016, 3-4-1-3-16, p 111.

⁶⁷ Madise, Ü., jt (koost.). PSK § 3/5.

⁶⁸ RKÜKo 26.04.2016, 3-2-1-40-15, p 52.

⁶⁹ Alexy, R. Põhiõigused Eesti põhiseaduses. *Juridica* 2001/Eriväljaanne.- Arvutivõrgus: https://www.juridica.ee/article_full.php?uri=2001_eriv_ljaanne_p_hi_igused_eesti_p_hiseaduses (25.01.2021).

1.2.2. Seaduse üliluslikkus

Lisaks sellele, et kogu avaliku võimu tegevus peab olema põhiseaduspärane, peab riigivõimu teostamine rajanema ka põhiseadusega kooskõlas olevatel seadustel. Et igat otsust ja toimingut seaduse tasandil reguleerida ei ole võimalik ega ka mõistlik, võib anda seaduse alusel ja täitmiseks määrusi, üldkorraldusi jm õigusakte, mis peavad olema kooskõlas kõrgema õigusjõuga aktiga, sh selle aluseks oleva seadusega.⁷⁰ Seega väljendub PS § 3 lõike 1 I lause teises alternatiivis ka seaduse üliluslikkuse põhimõte, mille peamine sisu väljendubki selles, et kõik õigusaktide hierarhias madalamal asetsevad õigusaktid peavad vastama nende aluseks olevatele seadustele.

Ka siinkohal on oluline parlamendireservatsiooni ehk olulisuse põhimõte, mida võib üldjoontes samastada ka üldise seadusereservatsiooni põhimõttega ning mille kohaselt tuleb kõik olulised küsimused otsustada Riigikogu poolt vastu võetavate seadustega. Nagu eelnevalt mainitud, on seadusandja kohustatud otsustama kõik olulised küsimused riigis ning selliste otsuste delegeerimine teistele võimuorganitele ei ole üldjoontes lubatud. PS § 104 lg 2 näeb ette kataloogi sellistest regulatsioonidest, mida saab vastu võtta ainult Riigikogu häälteenamusega ning seega ongi eeskätt need küsimused olulised ning nende üle otsustamine on reserveeritud parlamendile.⁷¹ Ka Riigikohus on öelnud, et PS § 104 lg 2 punktides 1-17 loetletud valdkondi tuleb pidada Eesti riigi seisukohast olulisemateks küsimusteks.⁷²

Sealhulgas on riigil kohustus seadusereservatsiooni põhimõttest tulenevalt reguleerida seaduse tasandil ka kõike seda, mis puudutab põhiõiguseid. Seega tohib põhiõigusi ja -vabadusi üldjuhul piirata üksnes seadusega ning põhiseaduslikkuse järelevalve abil on võimalik kontrollida ka sisuliselt, kas need piirangud vastavad põhiseadusele või mitte.⁷³ Seetõttu ei saa üldistatult tulenevalt PS § 3 lõike 1 I lausest delegeerida täitevvõimule lisaks eelnevalt viidatud valdkondadele ka põhiõiguste ja -vabaduste piiramisega seonduvaid küsimusi. Ka Riigikohus on öelnud, et täitevvõimule ei tohiks edasi delegeerida põhiõiguste realiseerumise seisukohalt olulisi otsuseid: „Seadusereservatsiooni nõue tuleneb õigusriigi ja demokraatia põhimõtetest ja tähendab, et põhiõigusi puudutavates küsimustes peab kõik põhiõiguste realiseerimise seaduskohalt olulised otsused langetama seadusandja.”⁷⁴ Riigikohus on viidanud, et eriti

⁷⁰ Madise, Ü., jt (koost.). PSK § 3/1.

⁷¹ Ernits, M., Viidatud töö, lk 263-264.

⁷² RKÜKo 26.04.2016, 3-2-1-40-15, p 46.

⁷³ Hent, K., Kask, O. (koost.). PSK II ptk sissejuhatus.

⁷⁴ RKÜKo 02.06.2008, 3-4-1-19-07, p 25.

oluline on see põhimõte juhul, kui täitevvõimu tegevus kohustab isikuid või piirab nende õigusi.⁷⁵

Seadusliku aluse põhimõte tugineb täitevvõimu tegevuse läbipaistvuse nõudele, kuna üldistatult saame väita, et seaduse olemasolu näitab meile, mida täitevvõim võib teha ning millistes raamides tegutseda. Seadusereservatsioon on ka demokraatlik nõue, millest tulenevalt peab riigivõimu teostamiseks olema Riigikogu kui otsese rahvaesinduse mandaat. Seega ei ole seadusliku aluse põhimõtte eesmärgiks ainult isikute õiguste ja vabaduste kaitse täitevvõimu omavoli eest, vaid ka demokraatia põhimõtte kindlustamine, võimaldades Riigikogul langetada tähtsad otsused riigis iseseisvalt. Eeskätt demokraatia printsiibist tulenebki olulisuse põhimõte, mis nõuab, et seaduses oleksid teatud küsimused lahendatud võrdlemisi detailselt.⁷⁶ Ka P. K. Tupay on seadusliku aluse nõude kohta öelnud, et täitevvõimu pädevused peavad olema sätestatud võimalikult selgelt, et ka normi adressaadil oleks võimalik nendega arvestada.⁷⁷

Samas on Riigikohus oma praktikas mõõnnud, et vähem intensiivsete piirangute kehtestamine täitevvõimu poolt on võimalik juhul, kui need kehtestatakse määrusega ning need on kehtestatud täpse, selge ja piirangu intensiivsusega vastavuses oleva volitusnormi alusel.⁷⁸ Riigikohus on öelnud, et seadusereservatsiooni näol ei ole tegemist absoluutse põhimõttega, kuid siiski peab seadus määratlema need raamid, mille sees täitevvõim täpsustab seaduse vastavaid sätteid.⁷⁹ Seega ei keela põhiseadus Riigikogu pädevuses olevate küsimuste delegeerimist täitevvõimule, kui seaduses on määratletud täitevvõimu tegutsemise alused ja tingimused, mille kaudu välistatakse täitevvõimu omavoli.⁸⁰ See tähendab, et üldise seadusereservatsiooni nõudest on võimalik teha erandeid, kuid ainult kindlate tingimuste täidetusel, sh peab olema täitevvõimul olemas seadusandja volitus, mis väljendub vastavas seaduses volitusnormina.

PS § 3 lõiget 1 tuleb lugeda koos PS § 13 lõikega 2, mis sätestab seadusele õigusriikliku ülesande – kaitsta igaüht riigivõimu omavoli eest.⁸¹ Ka J. Raidla on seostanud omavoli keeldu põhiõiguste piirangute klauslite sõnastamise ja sisustamisega. Nimelt on tema arvates liiga

⁷⁵ RKPJKo 06.01.2015, 3-4-1-34-14, p 44.

⁷⁶ Annus, T. Viidatud töö, lk 79.

⁷⁷ Tupay, P., K. Riigivõimu otsused koroonaviiruse ohjeldamiseks: kas garantiikiri Eesti riigi püsimiseks või demokraatia lõpp?- Viidatud töö, lk 166.

⁷⁸ RKÜKo 16.03.2010, 3-4-1-8-09, p 160.

⁷⁹ RKPJKo 17.03.1999, 3-4-1-1-99, p 14.

⁸⁰ RKPJKo 20.12.2016, 3-4-1-3-16, p 111.

⁸¹ Maruste, R. Konstitutsionalism ning põhiõiguste ja -vabaduste kaitse.- Tallinn: Juura 2014, lk 247.

üldine sõnastus ohtlik, kuna see ei pruugi kaitsta üksikisikut avaliku võimu omavoli eest. Et seada riigiorganitele ja ametiisikutele täpsed piirid, tuleks tema arvates maksimaalselt loetleda need juhtumid, mille korral on võimalik kodanike õigusi ja vabadusi piirata.⁸² Lisaks eespool mainitule, on ka Riigikohus märkinud, et PS § 13 lõikega 2 on vastuolus olukord, kus ei ole järgitud seaduslikkuse põhimõtet, kuna kui põhiõiguste piirangute kohaldamise alused ja kord on ebapiisavad, ei kaitse nende piirangute kehtestamine tõenäoliselt riigivõimu omavoli eest.⁸³

Seega on seadusandja kohustatud sätestama põhiõiguste seisukohalt olulised küsimused, nende piirangute tingimused ja tingimuste esinemisel kohalduvad meetmed ise. Riigikohus on sealjuures öelnud, et: „Avaliku võimu sekkumine eraõiguslikku sfääri saab toimuda seadusega kindlaks määratud tingimustel ja ulatuses.”⁸⁴ Lisaks on Riigikohus põhiõiguste ja -vabaduste piiramisega seonduvalt viidanud, et: „Täitevvõim võib seadusega kehtestatud põhiõiguste ja vabaduste piiranguid üksnes täpsustada, mitte aga kehtestada seaduses sätestatuga võrreldes täiendavaid piiranguid.”⁸⁵ Sellest tulenevalt on oluline, et seadusandja näeks ette raamid, mille piires on täitevvõimul õigus tegutseda, vastasel juhul oleksid üksikisikud täitevvõimu omavoli eest kaitsetud.

Sarnaselt eespool toodud seisukohaga, mille kohaselt võib täitevvõim selliseid piiranguid ainult täpsustada, tuleneb kaudset ka PS §-st 87, et Vabariigi Valitsuse pädevuses on täpsustada seaduses sätestatud. PS § 87 punktis 3 on sätestatud, et Vabariigi Valitsus korraldab seaduste jt sättes loetletud õigusaktide täitmist. Lisaks viitab sama paragrahvi punkt 6 sellele, et Vabariigi Valitsusel on pädevus anda seaduse alusel ja täitmiseks määrusi ja korraldusi. Nende kahe punkti koostõust tulenebki, et Vabariigi Valitsuse ülesannete hulka kuulub ka seaduste täpsustamine ja konkretiseerimine punktis 6 viidatud õigusaktide andmise näol, et konkreetset regulatsiooni oleks võimalik paremini rakendada, kuna nagu ka eelnevalt viidatud, ei ole võimalik ega mõistlik seaduse tasandil igakordselt kõiki küsimusi reguleerida.

Täiendavalt on Riigikohus leidnud, et seadusandjal tuleb arvestada seadusereservatsiooni põhimõttega ka erakorralistes olukordades.⁸⁶ Sellisteks erakorralisteks olukordadeks võib pidada ka PS X peatükis käsitletavaid erakorralist ning sõjaseisukorda, mille ületuldise

⁸² J. Raidla ettekanne. Põhiseadusliku Assamblee 3. istung, 27.09.1991, lk 6. Arvutivõrgus: <https://www.riigikogu.ee/wpcms/wp-content/uploads/2015/03/3.-istung.pdf> (6.02.2021).

⁸³ RKPJKo 12.01.1994, III-4/A-1/94.

⁸⁴ RKHKo 31.10.2000, 3-3-1-41-00, p 4.

⁸⁵ RKPJKo 24.12.2002, 3-4-1-10-02, p 24.

⁸⁶ RKPJKo 21.12.1994, III-4/1-11/94, p II.

kehtestamise ja põhiõiguste oluliste ja ulatuslike piirangute kehtestamise ja kohaldamise üle otsustab Riigikogu, kes näeb ette piirangute alused vastavates seadustes. Ka õiguskantsler on avaldanud selles osas arvamust ning öelnud, et põhiseadust tõlgendades ei ole võimalik järeldada, et põhiseadusandja oleks soovinud teha põhiõiguste piiramise üldistest formaalsetest nõuetest, sh õigusliku määratletuse ja õigusselguse põhimõtetest erakorralise või sõjaseisukorra puhuks erandeid, kuna nendes olukordades põhiõiguste piiramiseks vajalikud alused luuakse rahuaegses olukorras, mis võimaldab seadusandjal oma valikuid põhjalikult kaaluda.⁸⁷

Kokkuvõtvalt on õiguskantsler asunud seadusereservatsiooni põhimõtte osas seisukohale, et: „/.../ põhiseaduses sätestatud seadusereservatsiooni nõue on täidetud juhul, kui põhiõigusi piiravas seaduses on sätestatud, millist põhiõigust, millistel tingimustel ning milliste abinõudega tohib piirata. Vähem intensiivsete põhiõiguste piirangute puhul võib seadusandja nimetatu reguleerimise delegeerida täitevvõimule. Seadusandjal on kaalutlusruum selle otsustamisel, millal on riive õiguslikult küllaldaselt määratletud ja õigusselge. Igal juhul peaks aga määratletuse nõude täitmise eeltingimuseks olema see, et põhiõigusi piiravast aktist tuleneb muu hulgas ka riive sisu (riivamise viisi) kirjeldus, mis on seda konkreetsem, mida kaalukamaid riiveid volitus võimaldab.”⁸⁸ Seega on ka õiguskantsleri hinnangul võimalik teha erandeid seadusereservatsiooni põhimõttest, samas tuleb selliste erandite määratleda väga selgelt ja täpselt ära täitevvõimule antud volituse piirid.

Oluline on eraldi rõhutada, et seadusliku aluse põhimõtte kehtib ka haldusmenetluses. HMS § 3 lõikes 1 on seetõttu sätestatud: „Haldusmenetluses võib piirata isiku põhiõigusi ja -vabadusi ning tema muid subjektiivseid õigusi ainult seaduse alusel”. Samas tuleb seadusliku aluse põhimõtet eristada haldusmenetluse kontekstis õigusliku aluse nõudest, mis on samuti HMS-s sätestatud. Kui õigusliku aluse nõude kohaselt peab õiguslik alus olema igal haldusaktil, siis põhiseadusliku seadusereservatsiooni kohaselt on seaduslik alus vajalik esmajoones õiguste ja vabaduste piiramise korral, samuti muude ühiskonnas oluliste küsimuste lahendamiseks. Sellest hoolimata kehtib ka seadusereservatsiooni nõue kõigile haldusaktidele, kuna praktikas on keeruline hinnata, kas haldusakt riivab kellegi õigusi või mitte.⁸⁹ Samuti laieneb HMS § 3 lõikes 1 sätestatu ka toimingutele, millele viitab otseselt ka HMS § 107 lg 1 II lause.

⁸⁷ Õiguskantsleri aramus riigikaitseaduse eelnõule.- Arvutivõrgus: https://www.oiguskantsler.ee/sites/default/files/field_document2/õiguskantsleri_aramus_riigikaitseaduse_eelnou_kohta.pdf (30.03.2021), lk 4.

⁸⁸ *Ibidem*, lk 4.

⁸⁹ Aedmaa, A., jt. Haldusmenetluse käsiraamat.- Tartu: Tartu Ülikooli Kirjastus 2004, lk 276-277.

Isikule koormavate haldusaktide puhul on erandeid seadusereservatsiooni põhimõttest võimalik teha ainult eesmärgiga kaitsta mõnda kõrgemat põhiseaduslikku väärtust. Selliste väärtuste loetelu ei ole PS-s otsesõnu sätestatud ning taolised väärtused võivad olla ka PS-st tuletatavad, mistõttu ei ole kõiki taolisi väärtuseid ka PS-s otseselt nimetatud. Samas on mõned eelnevalt nimetatud kõrgemat järku põhiseaduslikud alusväärtused nimetatud PS preambulis (vabadus, õiglus, õigus, sisemine ja väline rahu, eesti rahvuse ja kultuuri säilimine läbi aegade).⁹⁰ Preambulis on toodud, et riigi esmane ülesanne on sisemise ja välise rahu ning julgeoleku tagamine ühiskonnas⁹¹, seega võib öelda, et riigi julgeoleku ja avaliku korra tagamine on ka üheks selliseks põhiseaduslikku järku väärtuseks, mille eesmärgil võib haldusaktide puhul teha erandeid seadusereservatsiooni põhimõttest.

Kokkuvõtvalt tuleb seega autori hinnangul asuda järeldusele, et seaduslikkuse, sh seadusereservatsiooni põhimõttest ei saa kõrvale kalduda ka juhul, kui riigis on kehtestatud sõjaseisukord või esineb muu erakorraline asjaolu. Samas, nagu ka eeltoodust tuleneb, ei ole seadusereservatsiooni põhimõtte absoluutne ning võttes arvesse kindlaid tingimusi, on võimalik delegeerida põhiõiguste ja -vabaduste piiramisega seonduvaid küsimusi ka täitevvõimule. Igal juhul ei saa alahinnata seadusandja rolli seaduses sätestatava volitusnormi sõnastamisel, kuna volitusnormi sisu peab olema proportsionaalne vastava riive intensiivsusega – vastupidisel juhul ei ole täidetud seadusereservatsiooni põhimõtte ning seega on selle volitusnormi alusel kehtestatav õigusakt põhiseadusevastane.

Seaduslikkuse põhimõtte ei ole omane ainult Eesti õiguskorrale, vaid see on saanud ülemaailmseks standardiks poliitilise õiguspärasuse saavutamisel. Samuti ei ole küsimus seaduslikkuse põhimõtte tagamises kriisiolukordades, sh sõjaseisukorras ainult Eesti õiguskorda puudutav, vaid aktuaalne ka teistes riikides, kuna erinevates hädaolukordades kipub täidesaatev võim talle seadusega antud volitustest üle astuma selleks, et võimalikult kiiresti ohtudele reageerida. Olenemata sellest, kas täidesaatev võim rakendab erinevateks hädaolukordadeks mõeldud seadusi tavaolukorras või kohaldab mingisuguseid piiravaid meetmeid ilma seadusliku aluseta, on kõik sellised olukorrad käsitletavad seaduslikkuse põhimõtte rikkumisena.⁹² Kui õigusriigi põhimõtte on tagatud, aitab see tegelikult kaasa

⁹⁰ Põhiseaduskomisjoni arvamus välismaalaste seaduse § 100¹⁸ põhiseaduspärasuse kohta.- Arvutivõrgus: https://www.riigikohus.ee/sites/default/files/Arvamus_Riigikogu_p%C3%B5hiseaduskomisjon_5-20-10.pdf (30.03.2021), lk 3.

⁹¹ Narists, R., jt (koost.). PSK preambul/14.

⁹² Fatovic, C. Emergencies and the Rule of Law. Oxford Research Encyclopedias.- Arvutivõrgus: <https://oxfordre.com/politics/view/10.1093/acrefore/9780190228637.001.0001/acrefore-9780190228637-e-93> (30.03.2021).

geopoliitilisele stabiilsusele ning ülemaailmse rahu säilitamisele, mistõttu on sellel ka ennetav mõju sõja toimumisele.⁹³

2. PÕHIÕIGUSTE JA -VABADUSTE PIIRAMISE ALUSED RIIGIKAITSESEADUSES NING SOOME JA ROOTSI ÕIGUSKORDADE KÄSITLUSED

2.1. Riigikaitseseaduse olulisus ning selles sisalduvad kaitsevalmiduse astmed

Riigikaitseseadus sätestab riigikaitse rahu- ja sõjaaegse korralduse, mobilisatsiooni ja demobilisatsiooni korralduse, Eesti Vabariigi osalemise rahvusvahelises sõjalises koostöös ja riigikaitseobjektide kaitse. RiKS § 2 lõikes 1 on toodud, et: „Riigikaitse eesmärk on säilitada Eesti iseseisvus ja sõltumatus, tema maa-ala, territoriaalvete ja õhuruumi lahutamatu ja jagamatu terviklikkus ning põhiseaduslik kord”. RiKS § 2 lõike 2 kohaselt rakendatakse selle eesmärgi saavutamises riigikaitseseaduses sätestatud alustel ja korras kogu ühiskonda ning riigi vahendeid ja varusid. RiKS § 8 lõikes 1 on toodud aga riigi kaitseseisundite loetelu, mille ilmnmisel kohaldatakse riigikaitseseaduses sisalduvat regulatsiooni, sama paragrahvi lõike 2 kohaselt kohaldatakse erakorralise seisukorra erakorralise seisukorra seadust (ErSS).

RiKS on tänapäeval üks olulisemaid riigikaitse valdkondi reguleerivaid seaduseid, mille peamine eesmärk on tagada paindlikkus erinevatele ohtudele reageerimisel ning selle tarbeks on seadusesse loodud ka kaitsevalmiduse astmed: üldine kaitsevalmidus, kõrgendatud kaitsevalmidus, erakorraline seisukord ja sõjaseisukord. Üldist kaitsevalmidust võib samastada rahuajaga, kuid sellegipoolest on see seisukord oluline riigikaitseks valmistumisel. Kõrgendatud kaitsevalmiduse puhul on tekkinud riigi julgeolekut ähvardav suurenenud oht ning selle üle otsustab juba Vabariigi Valitsus, lisaks peab selle heaks kiitma Riigikogu. Kõrgendatud kaitsevalmiduse korral antakse täitevvõimule täiendavaid volitusi olukorra lahendamiseks, kuid erakorralise ja sõjaseisukorra väljakuulutamise annab õiguse kasutada veelgi riivavamaid meetmeid.⁹⁴

⁹³ Peerenboom, R. P. Human Rights and the Rule of Law: What's the Relationship. UCLA: School of Law 2009, lk 5.

⁹⁴ Kask, O., jt (koost.). PSK X ptk sissejuhatus/11.

Nagu eelnevalt mainitud, on esimene riigi valmisolekuaste üldine kaitsevalmidus, mil toimub riigi tavapärane korraldus ning riigikaitse planeerimine.⁹⁵ RiKS § 12 lõikes 1 toodud definitsiooni kohaselt on üldine kaitsevalmidus „riigi valmisoleku aste, mille korral riigikaitseülesannetega asutus ja isik täidab oma tavapäraseid põhitegevusega seotud ülesandeid ning valmistub tegutsemiseks teiste riigi kaitseisundite ning mobilisatsiooni ja demobilisatsiooni ajal.” Kõrgendatud kaitseisundi ning sõjaseisundina käsitletakse aga kõrgendatud ohuga olukordi, mille korral on terve riik ja ühiskond viidud eraldi otsuse alusel erilisse valmisolekusse, riigile on lisandunud täiendavad õigused, isikute ja asutuste rahuaegsetele funktsioonidele ja ülesannetele aga täiendavad kohustused.⁹⁶

Sõjaseisukord kui riigi kaitseisund kuulutatakse välja eelkõige sõjategevuse toetamiseks.⁹⁷ Sõjaseisukorra väljakuulutamise ei tähenda iseenesest, et riigikorraldus muutuks, kuid riigil on võimalik selles olukorras kasutada täiendavaid meetmeid selleks, et tagada iseseisvuse ja territoriaalsuse terviklikkuse kaitse. Riigisiselt tähendab sõjaseisukorra väljakuulutamine elanikkonna teavitamist suurenenud ohust, isikute põhiõiguste ja -vabaduste ulatuslikumat kitsendamist ning neile kohustuste panemist, samuti riigiorganitele täiendavate ülesannete lisandumist. RiKS § 17 lg 1 kohaselt kuulutab sõjaseisukorra välja Vabariigi Presidendi ettepanekul Riigikogu, sama paragrahvi lõikest 2 tuleneb, et kui agressioon Eesti vastu on juba alanud, võib seisukorra välja kuulutada ka Vabariigi President ise, ootamata ära Riigikogu otsust.⁹⁸

Sõjaseisukord ei pruugi tähendada automaatselt relvakonflikti, kuna sõjaseisukorra väljakuulutamise järel ei ole täidesaatev võim kohustatud sõjategevust alustama, kui olukorda on võimalik ka muude vahenditega lahendada. Samuti võib esineda vastupidine olukord, millisel juhul ei ole sõjaseisukorda välja kuulutatud, kuid toimub relvakonflikt. Sõjaseisukorra väljakuulutamisel peab ära määratlema sõjalise vastase, kuigi sageli võib see osutada keerukaks, eeskätt näiteks küberrünnaku puhul. RiKS § 17 lõikes 2 nimetatud agressiooni mõiste sisustamisel lähtutakse peamiselt rahvusvahelisest õigusest, kuid mõiste lõplik kvalifitseerimine konkreetses olukorras on jäetud Vabariigi Presidendi pädevusse.⁹⁹

⁹⁵ Riigikaitseeaduse eelnõu. 772 SE. Seletuskiri. Arvutivõrgus: <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/444b1af3-5b34-424d-bea0-2b211bb1a8b9/Riigikaitseeadus> (11.12.2020), lk 20.

⁹⁶ *Ibidem*, lk 20.

⁹⁷ *Ibidem*, lk 20.

⁹⁸ Kask, O., jt (koost.). PSK § 128/1 ja 128/2.

⁹⁹ *Ibidem*, PSK § 128/3 ja 128/4 ja 128/8 ja 128/19 ja 128/20.

Põhiseaduses, riigikaitseaduses ning muudes õigusaktides ei ole konkreetselt määratletud, millist olukorda tuleks üheselt lugeda sõjaseisukorraks. Rahvusvahelises õiguses kasutatakse sõja mõiste asemel pigem agressiooni, relvastatud rünnaku või relvakonflikti mõistet, kuna mõiste „sõda” ei ole üheselt määratletud. Sõjaseisukord ei vajagi tegelikult ilmtingimata määratlemist, kuna selleks, et õigusnorm muuta paindlikuks ning seega paljudes olukordades kohaldatavaks, kasutatakse seda määratlemata õigusmõistena. Isegi kui sõjaseisukorra mõiste ei ole üheselt defineeritav, on sõjaseisukorra väljakuulutamise kindlaks tingimuseks Eestis vajadus tõrjuda relvastatud rünnakut või selle ohtu, mis on suunatud Eesti riigi iseseisvuse ja territoriaalse terviklikkuse vastu.¹⁰⁰

Olenemata sellest, kas kriisiolukorra ilmnedes kuulutatakse välja PS § 129 kohaselt sõjaseisukord või PS § 128 alusel erakorraline seisukord, on need mõlemad käsitletavad selliste eriolukordadena, mis nõuavad tavapärastest intensiivsemate ja ulatuslikemate meetmete rakendamist, et tagada demokraatlik riigikord ja naasta võimalikult kiiresti tavapärase riigikorralduse juurde.¹⁰¹ Taoliste meetmete kohaldamisel ja põhiõiguste ning -vabaduste piiramisel erakorralise ja sõjaseisukorra ajal on autor pikemalt peatunud käesoleva töö alapeatükis 1.1. Lisaks eespool toodule ja olenemata lahendatavast situatsioonist, kehtivad ka taolistes olukordades (sh sõjaseisukorras) teatud printsiibid, millega tuleb arvestada.¹⁰²

Esimeseks selliseks printsiibiks on subsidiaarsuse ehk lähimuse põhimõte, millest tulenevalt peab vastava kriisiolukorra lahendamiseks elluviidavaid tegevusi täitma võimalikult madalal tasandil. Teiseks taolistes olukordades rakenduvaks printsiibiks on ülesannete jäävuse põhimõte, mis tähendab, et kõik asutused ja muud institutsioonid täidavad oma rahuaegseid ülesandeid ka kriisi- ja sõjaajal. Kolmanda printsiibina võib välja tuua vastastikuse abistamise põhimõtte, mille kohaselt teevad asutused ja isikud koostööd ning abistavad üksteist kriisiolukordade ennetamisel, nende valmistumisel ja nende lahendamisel.¹⁰³ Võib öelda, et antud printsiibid kohalduvad ka piiravate meetmete kehtestamisel taolistes kriisiolukordades.

¹⁰⁰ Gross, M., lk 94-95.

¹⁰¹ *Ibidem*, lk 91-92.

¹⁰² *Ibidem*, lk 92.

¹⁰³ *Ibidem*, lk 92.

2.2. Põhiõigusi ja -vabadusi piiravad volitused riigikaitseseaduses

RiKS § 10 näeb ette üldised põhimõtted, mille alusel on võimalik piirata isikute põhiõigusi ja -vabadusi kõrgendatud kaitsevalmiduse, sõjaseisukorra, mobilisatsiooni ja demobilisatsiooni ajal.¹⁰⁴ Sama paragrahvi lõikes 1 on toodud, et: „kõrgendatud kaitsevalmiduse, sõjaseisukorra, mobilisatsiooni ja demobilisatsiooni ajal võib kehtestada ning kohaldada vältimatult vajalikke isikute põhiõigusi ja -vabadusi piiravaid meetmeid seaduse alusel, sealhulgas RiKS §§-des 15, 19, 20, § 24 lõikes 1 ja § 28 lõikes 2 sätestatud tingimustel ja §-s 10 sätestatud korras.” Lõike 2 kohaselt kehtestatakse piiravad meetmed RiKS § 9 lõikes 2 nimetatud haldusaktiga, milles märgitakse § 10 lõikes 2 punktides 1-4 toodud nõuded. Lõikes 3 on sealjuures lisatud, et selline haldusakt muutub kehtetuks ning samal eesmärgil uusi haldusakte ei või anda, kui piiramise aluseks olnud sõjaseisukord vm olukord lõpeb või piiramise eesmärk saavutatakse.

RiKS eelnõu 772SE seletuskirja kohaselt on §-s 10 toodud üldpõhimõtted isikute põhiõiguste ja -vabaduste piiramiseks ning seega tuleb neid põhimõtteid silmas pidada ka seaduses edaspidi toodud põhiõiguste ja -vabaduste piiranguid käsitlevate sätete puhul (sh RiKS §§-d 15 ja 19).¹⁰⁵ Seletuskirjas on selgitatud, et: „Paragrahvi eesmärk on seada piirid riigikaitse eesmärgil põhiõiguste ja -vabaduste riivetele ja tagada nende materiaalne põhiseaduspärasus, eelkõige proportsionaalsus.”¹⁰⁶ Piiravad meetmed sätestatakse haldusaktiga, valdavalt osa nendest piirangutest võib kehtestada Vabariigi Valitsus, kellel on õigus määrata konkreetne piiravate meetmete kohaldaja.¹⁰⁷ Samas on autori hinnangul see säte oluline ka seaduslikkuse põhimõtte ja seega formaalse põhiseaduspärasuse kontekstis, kuna antud paragrahvist tulenevad põhimõtted, millest lähtuvalt peab ka Vabariigi Valitsus RiKS § 19 lõike 1 alusel tegutsema.

RiKS §-s 10 ei ole esitatud loetelu isikute põhiõigustest ja -vabadustest, piirid sõjaseisukorra ning erakorralise seisukorra ajaks seab PS § 130, mille II lauses on toodud loetelu nendest õigustest ja vabadustest, mida ei tohi antud sätte alusel piirata. Teiste riigi kaitseseisundite puhul tuleb silmas pidada üldist seadusereservatsiooni nõuet, mille kohaselt peab piirangu lubatavus tulenema seadusest. RiKS § 10 peamiseks eesmärgiks on eelkõige õigusselguse tagamine, §§-des 15, 19, 20, 24 ja 28 sätestatakse aga juba konkreetsed tingimused piirangute kehtestamiseks. Lisaks on §-s 10 sätestatud, et kohaldatavad meetmed peavad olema vältimatult

¹⁰⁴ Riigikaitseseaduse eelnõu. 772 SE. Seletuskiri. Viidatud töö, lk 23.

¹⁰⁵ *Ibidem*, lk 23.

¹⁰⁶ *Ibidem*, lk 23.

¹⁰⁷ *Ibidem*, lk 23.

vajalikud, see võimaldab seletuskirja autorite hinnangul tagada kõigi meetmete proportsionaalsuse.¹⁰⁸

Lisaks eespool toodule, on RiKS § 10 lg 2 punktis 2 toodud, et piiravate meetmete sätestamiseks kehtestatavas haldusaktis peavad olema toodud piirava meetme kohaldamiseks lubatud tegevused ja meetme kohaldamise nõuded. Eelnõu seletuskirja autorite sõnul on see oluline, kuna selle kohaselt seatakse peamised raamid põhiõiguste ja -vabaduste piiramisele ning seega tagatakse selle sättega proportsionaalsuse põhimõte. Samuti võimaldab selline lähenemine hilisemalt juba kohaldatud meetmete lubatavuse kontrolli. Lisaks tuleb haldusakti sisus sätestada isikud, kelle suhtes piirangut rakendatakse või ei rakendata, kui see on vajalik ning võimaluse korral ka välja tuua piirangute rakendamise ajavahemik ja piirkond. Kolmandaks proportsionaalsust tagavaks meetmeks on nähtud ette § 10 lõikes 3 sätestatud välistus, kuna juhul, kui piirangute seadmise eesmärk saab täidetud ning piiravate meetmete kehtestamine või kohaldamine jätkub, ei ole piirangud enam proportsionaalsed ning tegu on seega juba põhiseadusevastase riivega.¹⁰⁹

RiKS §-s 15 on käsitletud põhimõtteid, mille järgi toimub isikute põhiõiguste ja -vabaduste piiramine kõrgendatud kaitsevalmiduse ajal. Kõrgendatud kaitsevalmidus on selline riigi valmisoleku aste, mis kujutab riigi julgeolekule suuremat ohtu kui üldine kaitsevalmidus, kuid väiksemat ohtu, kui sõjaseisukord. Antud paragrahvi rakendamisel tuleb arvesse võtta ka RiKS §-s 10 sätestatud üldpõhimõtetega, millest tulenevalt võib selles sättes loetletud meetmeid kasutada ainult juhul, kui see on vältimatult vajalik kaitsevalmiduse lahendamisel. RiKS eelnõu seletuskirja kohaselt on tegemist ammendava loeteluga, mis tähendab, et muid meetmeid kõrgendatud kaitsevalmiduse olukorras kehtestada ei tohi. Lisaks tuleb meele pidada, et kõrgendatud kaitsevalmiduse ajal ei võimalda ka PS ulatuslikumat õiguste ja vabaduste piiramist nagu see on võimalik näiteks sõjaseisukorra ajal.¹¹⁰ Antud säte on oluline ka sõjaseisukorra ajal, kuna selles sätestatud erivolituste alusel on võimalik kehtestada ja kohaldada piiravaid meetmeid ka sõjaseisukorras.

RiKS §-s 19 on toodud sõjaseisukorra ajal kohalduvad põhimõtted isikute põhiõiguste ja -vabaduste piiramisel. RiKS § 19 on küll sarnane §-ga 15, kuid sõjaseisukorra ajal on põhiseadusest tulenevalt võimalik piirata isikute põhiõigusi ja -vabadusi oluliselt rohkem kui

¹⁰⁸ *Ibidem*, lk 23-24.

¹⁰⁹ *Ibidem*, lk 24.

¹¹⁰ *Ibidem*, lk 30.

kõrgendatud kaitsevalmiduse ajal, kuna ohu tase on oluliselt suurem. Samaselt RiKS §-ga 15, tugineb ka antud paragrahv §-le 10, millest tulenevad üldised piiramise alused, seega kohaldatakse § 19 alusel piiravaid meetmeid samuti Vabariigi Valitsuse korraldusega. Nagu tuleneb ka RiKS § 10 lõikest 1, võib selliseid meetmeid kohaldada ainult seaduse alusel. RiKS eelnõu seletuskirja kohaselt ei ole aga võimalik seaduses ette näha kõiki teatud tingimustel hädavajalikke piiravaid meetmeid ning seetõttu näeb seadus ette erisuse RiKS § 19 lg 1 näol, millest tulenevalt on Vabariigi Valitsusel õigus kohaldada eelnevalt kirjeldatud olukordades ka seaduses sätestamata meetmeid nii kaua, kui see on vältimatult vajalik. Seega on ilma seaduse reservatsioonita põhiõiguste ja -vabaduste piiramise õigus ainult Vabariigi Valitsusel, kes kohaldab piiravaid meetmeid eelnevalt nimetatud haldusaktiga.¹¹¹

Sama paragrahvi lõikes 2 on toodud põhiõiguste ja -vabaduste loetelu, mida ei tohi sõjaseisukorra ajal piirata. Need põhiõigused ja -vabadused on sätestatud põhiseaduse §-des 8 ja 11-18, § 20 lõikes 3, §-des 22 ja 23, § 24 lõigetes 2 ja 4, §-des 25, 27 ja 28, § 36 lõikes 2, §-des 40, 41, 49 ning § 51 lõikes 1. Samasugune loetelu on sätestatud ka PS § 130 teises lauses, kuid nagu ka eelnevalt käesoleva töö alapeatükis 1.1. on selgitatud, ei tähenda see keeldu loetletud õigusi ja vabadusi üldse mitte piirata, vaid ainult erandit PS § 130 esimesest lausest, eelnevalt loetletud põhiõiguste piiramine on tegelikult siiski lubatav PS II peatükis sätestatud üldistel alustel. Tulenevalt HMS § 3 lõikest 2 peab halduse õigusakt ja toiming olema kohane, vajalik ja proportsionaalne seatud eesmärgi suhtes – see põhimõte kehtib nii õigusi ja vabadusi piiravate meetmete vahel valides kui ka seaduses sätestamata meetmeid kehtestades.¹¹²

RiKS § 19 lõike 3 kohaselt võib Vabariigi Valitsus põhiõiguste ja -vabaduste piiramisel kalduda kõrvale inimõigusi käsitleva välislepinguga võetud kohustustest, kui see on lubatud välislepingus ja piirang on kooskõlas muude rahvusvahelise õiguse järgsete kohustustega. Eelnõu seletuskirja kohaselt on selline õigus on ette nähtud Vabariigi Valitsusele ning võetud meetmetest teavitab Välisministeerium välislepingu hoiulevõtjat. Kõrvale kaldumise õigus peab tulema sellisel juhul välislepingust, näiteks on õigus EIÕK-is sätestatud kohustusest kõrvale kalduda EIÕK artiklis 15 sätestatud tingimustel. Samas ei näe kõik välislepingud sellist alust ette, mistõttu nendes sätestatud kohustustest kõrvale kaldumine lubatud ei ole. Teise asjana peab kõrvale kaldumine olema kooskõlas riigi teiste rahvusvaheliste kohustustega, eelkõige mõeldakse selle all rahvusvahelist humanitaarõigust ja ka teisi inimõigustealaseid

¹¹¹ *Ibidem*, lk 35-36.

¹¹² *Ibidem*, lk 36.

välislepinguid.¹¹³ Ka põhiõiguste ja -vabaduste piiramist erakorralise ja sõjaseisukorra ajal rahvusvahelise õiguse kontekstis on autor käsitlenud täpsemalt käesoleva töö alapeatükis 1.1.

RiKS §-s 20 on toodud välja konkreetsed põhiõigusi ja -vabadusi riivavad piirangud, mida saab seal toodud erivolituste alusel kohaldada ainult sõjaseisukorra ajal. Lisaks antud sättes loetletud meetmetele, võib sõjaseisukorra ajal kehtestada ja kohaldada jätkuvalt ka §-s 15 sätestatud meetmeid, mis on ette nähtud kõrgendatud kaitsevalmiduse korral ning §-s 19 lõike 1 alusel kehtestatud meetmeid, mida seaduses ei ole otsesõnu sätestatud. Seadusandja on üritanud §-s 20 nimetatud meetmete proportsionaalsuse tagada sellega, et sama paragrahvi lõigetes 2-7 tuuakse esile isikud, kes konkreetset meedet kasutada võivad, samuti on seaduses ette nähtud nende meetmete eesmärgid ja maksimaalne ajaline ulatus. RiKS § 20 sõnastamisel on ka meeles peetud PS § 130 teises lauses sätestatud põhiõigusi, mida sõjaseisukorra ajal PS § 130 alusel piirata ei tohi.¹¹⁴

Lisaks sisaldavad põhiõigusi ja -vabadusi piiravaid meetmeid RiKS §§-d 24 ja 28, millest esimene näeb ette õiguste ja vabaduste piiramise alused mobilisatsiooni ettevalmistamiseks ja korraldamiseks ning teine paragrahv alused demobilisatsiooni korraldamiseks. RiKS § 22 lg 1 kohaselt on mobilisatsioon „tegevuste kogum, mille käigus tagatakse Kaitseväge sõjaaja üksuste valmisolek sõjaliseks tegevuseks.” Sarnaselt defineerib ka § 26 demobilisatsiooni, milles on toodud, et demobilisatsioon on „tegevuste kogum, mille tulemusena viiakse Kaitseväge sõjaaja üksused mobilisatsioonile eelnenud valmisolekusse”. Lubatud piirangud kõrgendatud kaitsevalmiduse, mobilisatsiooni ja demobilisatsiooni ajal on samad, seega viitavad eeltoodud sätted RiKS §-le 15.¹¹⁵

Üldiselt on seega kõige ulatuslikumalt lubatud põhiõigusi ja -vabadusi piirata RiKS-is eelnevast tulenevalt sõjaseisukorra ajal, kuna selles olukorras on ohu tase kõrgeim ning RiKS § 19 lg 1 alusel on lubatud üldvolituse rakendajal kehtestada ka seaduses sätestamata meetmeid. Kuigi ka PS § 130 näeb ette nii sõjaseisukorra kui erakorralise seisukorra ajal põhiõiguste ulatuslikuma piiramise, siis on PS kommentaarides väljendatud, et olenemata sellest, tuleb põhiõiguste piiramisel arvestada ka põhiõiguste ja -vabaduste üldiste nõuetega, eeskätt PS §-s 11 sätestatuga, sh seadusliku aluse nõudega.¹¹⁶ Sellest tulenevalt, on autori hinnangul oluline käesoleva töö kolmandas peatükis välja selgitada, kas RiKS §-s 19 lõikes 1 sisalduv üldvolitus

¹¹³ *Ibidem*, lk 36-37.

¹¹⁴ *Ibidem*, lk 37.

¹¹⁵ *Ibidem*, lk 42 ja 44.

¹¹⁶ Kask, O. jt (koost.). PSK § 130/1 § 130/3.

on kooskõlas seaduse ülimuslikkuse põhimõttega, kuna igasugune hädaolukord esitab tegelikult väljakutse kohustusele valitseda riiki kooskõlas seaduslikkuse põhimõttega.¹¹⁷

2.3. RiKS 19 lg 1 alusel piiravate meetmete kehtestamiseks antav haldusakt

RiKS § 1 lõikes 2 on toodud, et seaduses sätestatud haldusmenetlusele kohalduvad HMS sätted ning sealjuures arvestatakse RiKS-is toodud erisustega. Eelnõu seletuskirja kohaselt lähtub antud säte HMS § 112 lõikest 2, millest tulenevalt kohaldatakse eriseadusega reguleeritud haldusmenetlusele HMS-i juhul, kui seda näeb ette eriseadus. Samuti on eelnõu väljatöötajad viidanud, et sellised juhtumid, mil kõiki HMS nõudeid ei pruugi olla võimalik kohaldada, seonduvad peamiselt sõjaseisukorraga, kuna tulenevalt riigikaitse huvidest ei ole võimalik tavapärasest haldusmenetlust läbi viia.¹¹⁸ See on põhjendatav eeskätt sellega, et sõjaseisukorras ähvardavad riigi julgeolekut ja avalikku korda tõsised ja kiireloomulist reageerimist vajavad ohud.

RiKS § 10 lõikes 2 on sätestatud, et piiravad meetmed kehtestatakse RiKS § 9 lõikes 2 nimetatud haldusaktiga. RiKS § 9 lõikes 2 on toodud, et taolisi haldusakte võivad kõrgendatud kaitsevalmiduse korraldamiseks ja sõjaseisukorra lahendamiseks anda Vabariigi Valitsus, peaminister, Kaitseväge juhataja ja sisejulgeoleku tagamise valdkonna eest vastutav minister, kui need on vältimatult vajalikud riigi julgeolekut ähvardava ohu kiireks ennetamiseks või tõrjumiseks. Eelnõu väljatöötajad on seletuskirjas märkinud, et RiKS § 19 lõike 1 alusel kehtestatavad meetmed peaksid sisalduma Vabariigi Valitsuse poolt antavas korralduses.¹¹⁹ Seega tuleb taolise korralduse kehtestamisel arvestada HMS-is sätestatuga, k.a RiKS-is toodud erisustega.

Siinkohal tekib küsimus, kas tegemist on üldkorraldusega HMS § 51 lg 2 mõttes. Kõnealune paragrahv annab üldkorralduse legaalseaduse definitsiooni, mille kohaselt on üldkorraldus „haldusakt, mis on suunatud üldiste tunnuste alusel kindlaksmääratud isikutele või asja avalik-õigusliku seisundi muutmisele”. Vabariigi Valitsuse seaduse (VVS) § 30 lõike 1 kohaselt on Vabariigi Valitsuse korraldus üksikakt ja kuigi VVS § 26 lg 2 kohaselt peavad Vabariigi Valitsuse korraldused vastama haldusmenetluse seaduses sätestatud vorminõuetele¹²⁰, ei ole täpsustatud, kas Vabariigi Valitsuse korraldus võib olla käsitletav ka üldkorraldusena HMS § 51 lg 2 mõttes.

¹¹⁷ Ramray, V. V. *Emergencies and the Limits of Legality*.- Cambridge University Press 2008, lk 4.

¹¹⁸ Riigikaitse seaduse eelnõu. 772 SE. Seletuskiri, lk 10.

¹¹⁹ *Ibidem*, lk 35.

¹²⁰ Vabariigi Valitsuse seadus.- RT I, 10.07.2020, 31.

Võrreldes HMS § 51 lg 1 nimetatud korraldust kui "tavalist" haldusakti ning HMS § 51 lõikes 2 nimetatud üldkorraldust, on mõlemad küll käsitletavad õiguse üksikaktidena, kuid samas, kuna seadusandja on näinud ette nende haldusaktidena eristamise, on oluline teha kindlaks, millisel määral need üksteistest erinevad. HMS § 51 lõikes 2 nimetatud üldkorraldus on üks haldusakti eriliik, mis on suunatud kindlaksmääratud isikutele või asja avalik-õigusliku seisundi muutmisele, tegemist on konkreetse ja üldise iseloomuga õigusaktiga, mille adressaadiks on määratlemata arv isikuid.¹²¹ Seega on üldistatult olemas kahte liiki üldkorraldusi: üldkorraldused, millega kehtestatakse ühe konkreetse elulise juhtumi jaoks käitumiseeskirjad (õigused ja kohustused) ning üldkorraldused, mis reguleerivad asja avalik-õiguslikku seisundit ehk konkreetse asja valdamise, kasutamise või käsutamisega seotud subjektiivseid õigusi ja avalikke kohustusi.¹²²

Seega erineb üldkorraldus „tavalisest“ ehk HMS § 51 lõikes 1 nimetatud haldusaktist (sh korraldusest) selle adressaatide määratletuse astme poolest.¹²³ Ka Riigikohus on viidanud, et: „Üksikjuhtumi reguleerimisega võib olla tegemist ka siis, kui regulatsiooni adressaatide ring õigusaktist otseselt ei nähtu. Sellist haldusakti nimetatakse HMS § 51 lg 2 kohaselt üldkorralduseks, /.../“.¹²⁴ Kuna HMS § 51 lõikes 1 nimetatud haldusaktid, sh korraldus on suunatud pigem ühele või mitmele konkreetsele isikule, on adressaadid sellisel juhul konkreetse tunnuse alusel kindlaks määratud.¹²⁵ Üldkorralduses on aga adressaadid kindlaks määratavad mingisuguste üldiste tunnuste alusel,¹²⁶ seetõttu ongi just adressaatide ringi määraletus HMS § 51 lõikes 1 nimetatud korralduse ja § 51 lõikes 2 nimetatud üldkorralduse suurim erinevus, kuna üldkorraldus ei eelda, et selle adressaatideks olevad isikud oleksid niivõrd konkreetsetelt määratletud.

Minnes tagasi eelnevalt kirjeldatud üldkorralduse liikide juurde, kehtestatakse esimese üldkorralduse liigi alusel käitumiseeskirjad ühe kindla elulise juhtumi reguleerimiseks. Üldiselt on tegemist reaktsiooniga konkreetsele sündmusele või üksikjuhtumile, mis lahendab õiguslikult konkreetse olukorra.¹²⁷ Samas on Riigikohus leidnud, et: „/.../ üldkorraldus võib

¹²¹ Õiguskantsleri arvamus Riigikohtule põhiseaduslikkuse järelevalve asjas.- Arvutivõrgus: https://www.oiguskantsler.ee/sites/default/files/field_document2/6iguskantsleri_arvamus_riigikohtule_looduskaitseaduse_ss_10_lg_1_pohiseaduslikkus.pdf (01.04.2021), lk 9.

¹²² *Ibidem*, lk 9.

¹²³ *Ibidem*, lk 9.

¹²⁴ RKHKo 07.05.2003, nr 3-3-1-31-03, p 12.

¹²⁵ Aedmaa, A., jt. Viidatud töö, lk 263.

¹²⁶ Riigikaitseaduse eelnõu 112SE. Seletuskiri, lk 132.

¹²⁷ *Ibidem*, lk 265.

sisaldada abstraktse iseloomuga ettekirjutusi, millega reguleeritakse haldusakti adressaatide käitumist määratlemata arvul juhtudel''.¹²⁸ Seega võib väita, et kuigi üldkorraldus on käsitletav üksikaktina, ei pea see olema suunatud just ühe konkreetse sündmuse või juhtumi reguleerimiseks, vaid üldkorralduses sisalduvad sätted võivad viidata ka abstraktsetele juhtumitele või sündmustele, mille toimumine ei pruugi aset leida vaid ühekordselt, kuid mille toimumisel siis need käitumiseeskirjad rakenduvad.

Praktikas on Vabariigi Valitsus seadnud üldkorraldustega mitmeid piiranguid COVID-19 haiguse tõkestamiseks mitmete seaduste alusel.¹²⁹ Ka õiguskantsler on viidanud, et antud olukorras on Riigikogu lähtunud kindlast eeldusest, miks ta on andnud NETS-is volitused nakkushaiguse epideemilise leviku tõkestamise meetmed kehtestada just üldkorraldustega. Õiguskantsler on toonud välja need eeldused järgmiselt: „Esiteks on sellised piirangud tavaliselt kehtestatud konkreetse isiku või asutuse suhtes ja lokaalsed (nagu näiteks konkreetse isiku tema kodus karantiinis olema kohustamine või Tartu Ülikooli ühiselamu karantiin). Teiseks, isegi juhul, kui esineb vajadus määratlemata arvu isikute suhtes üleriigilise piirangu kehtestamiseks, on selle piirangu kehtivus eeldatavalt tähtajaline, sest levik ühel hetkel lõppeb või ei kujuta endast enam sellist ohtu, mis õigustaks piirangute jätkamist. Sellist olukorda on Riigikogu pidanud üldkorralduse mõiste alla minevaks.”¹³⁰

Rääkides õiguskaitse võimaluste erisustest üldkorralduste puhul, on Riigikohus oma praktikas toonud välja, et kuigi halduskohtumenetluse seadustiku (HMS) § 46 lg 1 kohaselt saab tühistamiskaebuse esitada 30 päeva jooksul alates kaebajale haldusakti teatavaks tegemisest, ei ole antud norm üldkorralduste puhul niivõrd rangelt tõlgendatav. Riigikohus on viidanud, et arvestada tuleb ka sellega, millal avaldub antud akti mõju adressaadi õigustele. Kui üldkorralduse säte mõjutab isiku õigusi vahetult, rakendub HKMS § 46 lõikes 1 sätestatu, kui aga säte käsitleb määratlemata arvu juhtumeid, mis akti adressaadi õigusi selle teatavastegemise ajal ei mõjuta, tuleb tühistamiskaebus esitada 30 päeva jooksul pärast sellise mõju ilmnemist.¹³¹

¹²⁸ RKHKo 13.02.2008, 3-3-95-07, p 13.

¹²⁹ Merusk, K., Taro, K. (koost.). PSK § 87/5.

¹³⁰ Õiguskantsleri vastus õigusaktide eristamise ning COVID-19 haiguse levikuga seotud piirangute õigusliku iseloomu ja vaidlustamise kohta.- Arvutivõrgus: https://www.oiguskantsler.ee/sites/default/files/field_document2/Vastus%20%C3%B5igusaktide%20eristamise%20ning%20COVID-19%20haiguse%20levikuga%20seotud%20piirangute%20%C3%B5igusliku%20iseloomu%20ja%20vaidlustamise%20kohta.pdf (01.04.2021), lk 2.

¹³¹ RKHKo 5.09.2019, 3-19-557, p 8.

See on autori hinnangul oluline ka sõjaseisukorra vm hädaolukorra kontekstis, sest sageli kehtestatakse taolistes olukordades piiravaid meetmeid just üldiste tunnuste alusel määratletud isikute ringile, mistõttu on ka loogiline, et need isikud saavad pöörduda kohtusse ainult juhul, kui konkreetne piirang nende põhiõigusi ja -vabadusi ka reaalselt puudutab. P. K. Tupay on öelnud eriolukorras kehtestatavate meetmete osas kohtule esitatava kaebuse kohta, et: „Kolmekümnapäevane kaebeõiguse tähtaeg toob endaga kaasa ohu, et hetkel, kui piirangute raskus paneb inimese kohtust abi otsima, on kaebetähtaeg juba möödunud.”¹³² Seega ei oleks muidu tagatud ka nende isikute õiguste reaalne kaitse, kuna taolistes olukordades on sageli võimatu juba haldusakti teatavaks tegemise hetkel ette näha, millised meetmed millisel määral konkreetse isiku põhiõigusi ja -vabadusi võivad mõjutada tulenevalt sõjaseisukorra vm hädaolukorra määramatusest.

Võttes kokku eeltoodu, on seega Vabariigi Valitsusel RiKS § 19 lõike 1 alusel õigus kehtestada haldusaktidena üldkorraldusi HMS § 51 lõike 2 mõttes, et kohaldada sõjaseisukorra ajal isikute suhtes piiravaid meetmeid. Eelkõige on üldkorralduse eelis tavalise, st HMS § 51 lõikes 1 sätestatud haldusakti puhul see, et see võimaldab määratleda ära selle adressaatide ringi ka üldiste tunnuste alusel, mis on tulenevalt sõjaseisukorra olemusest vajalik, et oleks võimalik piisavalt kiirelt ja efektiivselt kõikvõimalikele ohtudele reageerida. Samuti on üldkorralduse puhul tulenevalt taoliste olukordade määramatusest võimalik pöörduda kohtusse oma õiguste kaitseks ka pärast seda, kui ilmneb, et isiku põhiõigusi ja -vabadusi on riivatud, tavalise haldusakti puhul on selle adressaadid kindlaks määratud aga konkreetsete tunnuste alusel, mistõttu hakkab tühistamiskaebuse tähtaeg jooksmas juba selle teatavakstegemisest.

2.4. Hädaolukordade käsitletud Soome ja Rootsi õiguskorras

Kuigi riikide põhiseadused ja õiguslikud meetodid võivad hädaolukordadega toimetuleku mõttes erineda, siis on kõigil riikidel ühine eesmärk – tulla toime kriitiliste ja akuutsete ohtudega nendes olukordades. Erinevatel hädaolukordadel võib olla erinevaid jooni, osad olukorrad võivad olla lühiajalised ja ajutised ning teised kesta pikemalt, kuid taoliste olukordade sarnaseks jooneks on see, et need on erakorralised ja ei ole üldjuhul püsivad. Igal juhul on vaja riikidel taoliste hädaolukordadega toimetulekuks võtta ette erakorralisi meetmeid, sh vajadusel piirata isikute põhiõigusi ja -vabadusi või laiendada täitevvõimu volitusi. Üheks

¹³² P. K. Tupay. Riigivõimu otsused koroonaviiruse ohjeldamiseks: kas garantiikiri Eesti riigi püsimiseks või demokraatia lõpp?- Viidatud töö, lk 175.

peamiseks küsimuseks sellisel juhul on, et kuidas saab riik sellistes hädaolukordades säilitada seaduslikkuse põhimõtte järgimise ning vältida täitevvõimu volituste kuritarvitamist.¹³³

Teiste riikide seadusandlus ja praktika võivad olla valikuteks, milliseks saab ka meie riigikaitseõigust ja -seadust kujundada. Et aru saada, kuidas ja millistel alustel on lubatud põhiõiguste ja -vabaduste piiramine taolistes hädaolukordades, sh Eesti mõistes sõjaseisukorra ajal teistes riikides, on töö autor valinud võrdlusriikideks kaks Põhjamaad – Soome ja Rootsi. Autor annab järgmistes alapeatükkides ülevaate sellest, millised õigusaktid ja normid reguleerivad nendes riikides taolisi hädaolukordi, sh sõjaolukorda ning millised on üldpõhimõtted selles olukorras isikute põhiõiguste ja -vabaduste piiramisel. Samuti soovib autor välja selgitada, millised on nendes riikides taolistes olukordades täidesaatvale organile antavad võimuvolitused ning kuidas tagatakse seaduslikkuse põhimõtte järgimine olukorras, kus on võimalikult kiiresti vajalik tagada riigi julgeolek.

2.4.1. Soome õiguskorra käsitlus

Soome põhiseaduses (inglise k. *the Constitution of Finland*; soome k. *Suomen perustuslaki*) on sätestatud mitmeid üldiseid reegleid hädaolukordade puhuks põhiõiguste ja -vabaduste piiramise kontekstis. Täpsemalt on sellised hädaolukorrad Soome õiguses reguleeritud hädaolukorraks valmisoleku seaduses (inglise k. *the Emergency Powers Act*; soome k. *valmiuslaki*), mis lubab põhimõtteliselt teha selles osas erandeid Soomes põhiseadusest ilma põhiseadust formaalselt muutmata. Lisaks hädaolukorraks valmisoleku seadusele, mis reguleerib põhiasjalikult selliseid hädaolukordi, mis võivad viia sõjani ning muid tõsisemaid kriisiolukordi, on oluline siinkohal ära mainida ka kaitseseisukorra seadus (inglise k. *the State of Defence Act*; soome k. *puolustustilalaki*), mis keskendub just konkreetselt riigikaitse reguleerimisele sõjaolukorras.¹³⁴

Soome põhiseaduse kohaselt on hädaolukord selline sündmus, mille puhul leiab aset relvastatud rünnak Soome vastu, samuti on hädaolukorrana käsitletavad muud taolised olukorrad, mis on sätestatud seadusega ning mis kujutavad tõsist ohtu Soome rahvale. Soome põhiseaduse algmaterjalidest nähtub, et seelses põhiseaduses sätestatud hädaolukorra kontseptsioon kui selline on oma olemuselt sarnane rahvusvahelistes lepingutes sätestatuga, eeskätt Euroopa

¹³³ Salminen, J., Cornell, A. J. Emergency Laws in Comparative Constitutional Law – The Case of Sweden and Finland.- German Law Journal 2018/05, Vol. 19 No. 02, lk 220.

¹³⁴ *Ibidem*, lk 237-238.

inimõiguste ja põhivabaduste konventsioonis ja ÜRO kodaniku- ja poliitiliste õiguste paktis tooduga.¹³⁵ Eelnevalt nimetatud hädaolukorraks valmisoleku seaduse §-s 3 on loetletud need tingimused, mis kohalduvad hädaolukorrale, sh võib hädaolukorraks pidada relvastatud rünnaku ning selle ohtu Soome riigi vastu¹³⁶, mis on üldjoontes samasugused eeldused ka Eestis sõjaseisukorra väljakuulutamiseks PS § 128 alusel.

Soome põhiseaduse II peatükis, mis sisaldab sätteid põhiõiguste ja -vabaduste kohta, on toodud ka erisused põhiõiguste ja -vabaduste piiramisele taolistes hädaolukordades. Soome põhiseaduse paragrahvi 23 kohaselt peavad sellised erisused vastama Soome rahvusvaheliste inimõiguste alastele kohustustele ning olema vajalikud Soome vastu suunatud relvastatud rünnaku või mõne muu seaduses sätestatud hädaolukorra suhtes, mis kujutavad tõsist ohtu Soome rahvale. Sellised erisused sätestatakse kas seaduse või valitsuse dekreediga, mis on välja antud seadusest tuleneva volituse alusel. Igal juhul peavad sellised erisused tulenema seadusest, mis tähendab, et vajalik on seadusliku aluse olemasolu. Lisaks peavad eelnevalt nimetatud dekreedid olema koheselt esitatud ka parlamendile kaalumiseks, kes võib otsustada ka tagasiulatuvalt nende dekreetide kehtivuse üle.¹³⁷ Üldistatult võib väita, et need on vahendid, mille kaudu üritatakse tagada õigusriigi ja seaduslikkuse põhimõtete järgimine.

Kõnealuse paragrahvi 23 kohaselt võib teha erisusi Soome põhiseadusest kahes erinevas mõttes. Esiteks, on võimalik teha erisusi põhiseadusega garanteeritud põhiõigustest ja -vabadustest ning teiseks, võimaldab antud paragrahv teha erisusi seadusandlikest volitustest, mis on üldjoontes antud parlamendi ainupädevusse. Viimane erisus võimaldab delegeerida ulatuslikumalt seadusandlikke volitusi just hädaolukorra ajal. Siiski on põhiseaduses sätestatud ka mitmeid piiranguid nende volituste delegeerimisele just nimelt parlamendi poolt antavate seaduste tasandil, kuna kõik sellised erisused peavad olema ajutised ning seega saavad need kehtida ainult kindla ajaperioodi vältel. Lisaks peab valitsuse dekreetide eelistamisel parlamendi poolt antavatele seadustele olema kindel põhjus ning taoliste dekreetide täpne kohaldamisala peab olema eelnevalt kindlaks määratud.¹³⁸

Juhul, kui Soome valitsus kasutab oma seadusandlikke volitusi, on parlamendil õigus otsustada tagasiulatuvalt selliste dekreetide kehtivuse üle ning kaaluda, kas dekreedis sisalduvad erisused seoses põhiõiguste ja -vabaduste piirangutega on õiguspärased. Selline kaalumine peaks tagama

¹³⁵ *Ibidem*, lk 239.

¹³⁶ Valmiuslaki (1552/2011).- 30.12.2020/1233.

¹³⁷ Salminen, J., Cornell, A. J. Viidatud töö, lk 242.

¹³⁸ *Ibidem*, 243.

dekreetides sisalduvate piirangute ja meetmete vastavuse põhiseadusele, nende vajaduse ja proportsionaalsuse, ühtlasi antakse sellise õigusega parlamendile võimalus öelda selles protsessis oma lõplik sõna ning kindlustada parlamendi positsioon peamise seadusandliku võimu esindajana riigis. Parlamendil on seega õigus osaliselt või täielikult tunnistada kehtetuks valitsuse poolt antud dekreete või muuta dekreeti kehtivuse aluseks olevat perioodi.¹³⁹ Seega võib öelda, et esmast põhiseaduslikkuse järelevalvet taoliste dekreetide õiguspärasuse üle teeb just Soome parlament.

Soome põhiseaduse § 2 sätestab demokraatia ja seaduslikkuse põhimõtte, selle paragrahvi lõike 3 kohaselt peab kogu täitevvõimu tegevus baseeruma seadusel ning seega peab täitevvõimu teostamiseks olema seaduslik alus¹⁴⁰, mistõttu on kõnealune säte sarnane Eesti PS § 3 lõikes 1 tooduga. Lisaks, tuues paralleeli Eesti põhiseaduse II peatükiga, sätestab ka Soome põhiseaduse II peatükk isikute põhiõigused ja -vabadused ning nagu eelnevalt mainitud, on Soome põhiseaduse §-s 23 toodud erisused põhiõiguste ja -vabaduste piiramiseks hädaolukorras. Soome põhiseaduse § 74 sätestab põhiseaduslikkuse järelevalve kohustuse, mida täidab antud sätte kohaselt põhiseaduskomisjon (inglise k. *The Constitutional Law Committee*; soome k. *perustuslakivaliokunta*).

Soome põhiseaduse § 80 lõikes 1 on toodud, et Vabariigi President, valitsus ja minister võivad anda dekreete neile põhiseaduse või seadusega antud volituse alusel. Lõike 1 II lauses on ühtlasi mainitud, et kõik isikute põhiõigusi ja -vabadusi puudutavad otsused ning muud küsimused, mis tulenevalt põhiseadusest on seadusandliku loomuga, peavad olema sätestatud seadusega. Põhiseaduse § 106 sätestab põhiseaduse ülimuslikkuse põhimõtte, mille kohaselt prevaleerib tõendatud vastuolu korral põhiseadus seaduse ees, samuti sätestab § 107, et kui mõni dekreeti või mõne muu seadusest madalamal astmel seisva õigusakti säte on vastuolus põhiseadusega või seadusega, ei kohaldata seda konkreetset õigusakti sätet. Mis puudutab riigikaitset, on põhiseaduse peatükis 12 küll sätestatud mõningad sellekohased põhimõtted, nt üldine riigikaitsekohustus, kuid erinevaid hädaolukordi selles peatükis üksikasjalikumalt käsitletud ei ole.

Nagu eelnevalt mainitud, on Soomes ühed olulisemad hädaolukordi reguleerivad seadused, sh sõjaolukorda puudutavad õigusaktid hädaolukorraks valmisoleku seadus ja kaitseseisukorra seadus. Kaitseseisukorra seaduse §-s 1 on sätestatud, et kaitseseisukord kui selline kuulutatakse

¹³⁹ *Ibidem*, 244.

¹⁴⁰ Suomen perustuslaki (731/1999).- 15.10.2018/817.

välja riigi iseseisvuse kaitsmiseks ja kehtiva õiguskorra säilitamiseks riigikaitse ja julgeoleku kaalutlustel sõja ajal ning muudes sarnastes olukordades, kui esineb oht riigi põhiseaduslikule korrale. Sama seaduse § 2 lõikes 1 on toodud, et kaitseisukord kehtestatakse ning seda on võimalik pikendada Soome Vabariigi Presidendi dekreediga, kus sätestatakse ka seaduse 2. ja 3. peatükis nimetatud sätete kohaldamisala. Eelnimetatud seaduse § 3 lõike 1 kohaselt antakse selline dekreet kindlaks tähtjaks, mis ei tohi ületada kolme kuud ning sama paragrahvi lõigete 3 ja 4 ning § 4 lõike 2 kohaselt tuleb nii kaitseisukorra väljakuulutamise kui ka selle pikendamise dekreet esitada koheselt ka parlamendile kaalumiseks, kes otsustab nii selle sisulise kui ka ajalise kehtivuse üle.¹⁴¹

Soome kaitseisukorra seaduse II peatükis on loetletud üldised riigikaitse meetmed, mida võivad kohaldada Soome nii valitsus kui ka teised seaduses volitatud isikud. Seaduse III peatükk loetleb tingimused, mille alusel võib rakendada meetmeid riigi sõjaliseks kui ka majanduslikuks kaitseks. Sama peatüki § 27 lõikes 1 on märgitud, et kui eelnevalt nimetatud kaitsemeetmeid peab tulenevalt olukorrast kohaldama kauem kui kaks nädalat, pikenevad ka valitsuse volitused valitsuse poolt määratud ulatuses ja piirkonnas. Kaitseisukorra seaduse § 38 sätestab alused taoliste haldusaktide ja muude õigusaktide edasikaebamisele.

Soome hädaolukorraks valmisoleku seaduse §-s 1 on toodud, et selle seaduse eesmärgiks on kaitsta Soome elanikke erakorraliste asjaolude eest, samuti kaitsta riigi majandust ning säilitada õigusriik. Lisaks kaitstakse kõnealuse seaduse alusel isikute põhiõigusi ja -vabadusi ning riigi territoriaalset terviklikkust ja sõltumatust. Seaduse §-s 2 on toodud, et seadusega nähakse ette riigiasutuste volitused taolistel erandlikel asjaoludel ning ettevalmistus seaduses nimetatud hädaolukordadeks. Seaduse §-s 3 on nimetatud olukorrad, mida võib hädaolukorraks valmisoleku seaduse tähenduses pidada hädaolukorraks ehk need olukorrad, millele seadust kohaldatakse.

Seaduse §-s 4 sätestatakse põhimõtted, millele tuginedes teostatakse avalikku võimu. Eelkõige on võimuorganitel õigus kasutada selliseid volitusi, mis on vajalikud ja proportsionaalsed seaduses sätestatud eesmärgi saavutamiseks (§ 4 lg 1). Seaduses sätestatud volitusi on lubatud kasutada ainult juhul, kui olukorra tulemuslikuks kontrollimiseks ja lahendamiseks ei ole võimalik rakendada võimuorganitele antud tavapäraseid volitusi (§ 4 lg 2). Seega näeb Soome hädaolukorraks valmisoleku seadus ette sarnaselt RiKS-is tooduga mitmeid piiranguid

¹⁴¹ Puolustuslaki (1083/1991).- 30.12.2013/1149.

avalikule võimule antud volituste kasutamisele ning piiravate meetmete kehtestamisele ja kohaldamisele, et tagada nii formaalne kui ka materiaalne põhiseaduspärasus.

Hädaolukorraks valmisoleku seaduse § 6 lg 1 sätestab, et kui leitakse, et ilmnevad seaduses sätestatud erakorralised asjaolud, võib valitsuse dekreediga ette näha seaduse II jaos nimetatud meetmete kohaldamise. Sellise dekreeidi võib välja anda piiratud ajaks, mis ei ületa kuute kuud. Lõikes 2 on kirjas, et konkreetse dekreediga otsustatakse, millises ulatuses võib seaduses sätestatud volitusi rakendada, sh määratakse kindlaks volituste territoriaalne ulatus, kui meetmeid ei kohaldada kogu riigi territooriumil. Sama paragrahvi lõikest 3 tuleneb, et taolised dekreedid esitatakse viivitamatult parlamendile, kes otsustab tagasiulatuvalt nende sisulise kui ka ajalise kehtivuse üle. Seaduse § 8 lõikes 1 on antud õigus erandlike asjaolude kestmisel valitsuse dekreeti II jaos sätestatud meetmete jätkamiseks ka pikendada, kuid sellise pikendamise ajaline ulatus ei tohi ületada 6 kuud. Sama paragrahvi lõike 2 kohaselt esitatakse ka pikendamise dekreet parlamendile kaalumiseks, kes võib selle kas täielikult või osaliselt kehtetuks tunnistada.

Kuigi mõlemas seaduses on loetletud vajalikud meetmed seaduses sätestatud eesmärkide täitmiseks, sh on loetletud põhiõiguste ja -vabaduste piiramise alused, siis lähtutakse sellest, et kaitseseisukorra seaduses sätestatud saab rakendada alles siis, kui hädaolukorraks valmisoleku seaduses sätestatud volitused ja meetmed ei ole piisavad (kaitseseisukorra seaduse § 2 lg 1). Mõlema seaduse alusel on Soome valitsusel lubatud anda seaduses sätestatud olukordade lahendamiseks dekreete, mis esitatakse teatud tähtaja jooksul parlamendile kaalumiseks ning kes võib otsustada antud õigusakti kehtivuse üle ning vajadusel tunnistada valitsuse poolt antud dekreet kehtetuks. Seega on mõlemas seaduses välja toodud konkreetsed põhiõigusi ja -vabadusi piiravad meetmed ehk erivolitused põhiõiguste ja -vabaduste piiramiseks, mille alusel võib Soome valitsus anda välja nende meetmete kohaldamiseks dekreete. Sarnast üldvolitusnormi nagu on sätestatud RiKS § 19 lõikes 1, kummastki seadusest ei nähtu, kuna mõlemas seaduses on loetletud konkreetsed meetmed, mida vastavas olukorras kasutusele võtta.

Hädaolukorraks valmisoleku seaduses ja kaitseseisukorra seaduses sisalduvad meetmed on sätestatud väga detailselt ning seega on mõlemas seaduses toodud pikad loetelud spetsiifilistest meetmetest, mida Soome valitsus saab hädaolukorra või kaitseseisukorra puhul vajadusel kasutada. Samuti on eraldi välja toodud sätted, kus kirjeldatakse õigusi, mille piiramine ei ole lubatud ehk millised õigused on absoluutsed olenemata olukorrast. Sellest lähtuvalt on Soome

valitsusel ulatuslik otsustusõigus kehtestatavate meetmete osas, kuna seadustega hõlmatakse süvitsi paljusid eluvaldkondi, kaitseseisukorra väljakuulutamisel laieneb potentsiaalsete meetmete valik veelgi.¹⁴² Seega on eespool mainitud seadustega üritatud lahendada kõikvõimalikke olukordi ja katta nendes olukordades potentsiaalselt tekkivaid vajadusi, RiKS-is sätestatud erivolitused sisaldavad autori hinnangul seevastu pigem kaitseseisundites rakendatavaid peamiseid meetmeid.

Sarnaselt RiKS-iga, on mõlemas seaduses sätestatud, et juhul, kui seaduses sätestatud tingimused enam ei kohaldu (nt kaitseseisukord lõpeb), tunnistatakse kehtetuks ka kõik eelnevalt mainitud dekreedid ning juhul, kui lõpevad ainult mõne üksiku seaduses toodud sätte kohaldamise tingimused, tuleb antud dekreeti ka vastavalt muuta (kaitseseisukorra seaduse § 6; hädaolukorraks valmisoleku seaduse § 11). Kaitseseisukorra seaduse § 7 lõikes 1 on eraldi välja toodud, et põhiseadusega kaitstud põhiõigusi ja -vabadusi ei tohi nende seaduste alusel piirata rohkem, kui see on vajalik seaduses toodud eesmärgi lahendamiseks, samuti on mainitud, et piirangute seadmisel ei tohi kedagi diskrimineerida. Lisaks eeltoodule, viitavad mõlemad seadused ka sellele, et tuleb järgida Soome riigile siduvaid rahvusvahelisi lepinguid ning rahvusvaheliselt üldtunnustatud põhimõtteid (kaitseseisukorra seaduse § 7 lg 2; hädaolukorraks valmisoleku seaduse § 5), mis on ka RiKS § 19 lõike 3 eesmärk.

Seega on autori hinnangul Soome õiguskorras taoliste hädaolukordade lahendamiseks, sh sõjaolukorraga toimetulekuks nii sarnaseid kui ka erinevaid jooni võrreldes Eesti õiguskorraga. Sarnaselt Eesti põhiseadusega sätestab ka Soome põhiseadus seaduslikkuse põhimõtte, mille kohaselt peab täitevvõimu tegutsemiseks olema seaduslik alus. Järgides seda sama põhimõtet, on Soome valitsusel õigus välja anda dekreete hädaolukordades, sh sõja ajal, et kohaldada seaduses sätestatud isikute põhiõigusi ja -vabadusi piiravaid meetmeid. Samas ei nähtu ülalmainitud seadustest, et Soome valitsusel oleks taoliste meetmete rakendamiseks ka üldvolitus sarnaselt RiKS § 19 lõikega 1, kuna kõik vastavate dekreetide andmiseks sätestatud volitusnormid on sätestatud detailsete erivolitustena. Üheks suureks erinevuseks võrreldes Eesti õiguskorraga on see, et Soomes võib taoliste dekreetide kehtivuse üle otsustada veel täiendavalt parlament, kellele esitatakse kõik dekreedid tagasiulatuvalt kaalumiseks.

¹⁴² Khakee, A. Viidatud töö, lk 26-27.

2.4.2. Rootsi õiguskorra käsitlus

Rootsi Kuningriigis ei ole formaalselt samasugust põhiseadust nagu on Eestis ja Soomes, Rootsi põhiseaduse näol ei ole tegemist ainult ühe dokumendiga, vaid see sisaldab nelja erinevat dokumenti, mida võib koos nimetada põhiseaduseks või ka mitmuses põhiseadusteks (inglise k. *the Constitution of Sweden v the Fundamental Laws*). Nendeks on: põhiseadus (inglise k. *the Instrument of Government (IG)*; rootsi k. *Regeringsformen*), pärimisseadus (inglise k. *the Act of Succession (AS)*), ajakirjandusvabaduse seadus (inglise k. *the Freedom of the Press Act (FPA)*) ja väljendusvabaduse seadus (inglise k. *the Fundamental Law on Freedom of Expression (FLFE)*). Eelnevalt nimetatutest esimest võibki pidada kõige lähedasemaks teiste riikide, sh Eesti ja Soome põhiseadustega, kuna see sisaldab põhiseadusele omaseid ja keskseid sätteid,¹⁴³ ühtlasi toimub just selle dokumendi alusel Rootsi Kuningriigi valitsemine.¹⁴⁴ Seega on ka käesolevas alapeatükis Rootsi põhiseaduse all mõeldud nendest neljast põhiseadusest just seda dokumenti.

Rootsi õiguskorras eristatakse üldiselt kolme hädaolukorra liiki, millest esimene on rahvuse vastu suunatud sõda või muu rünnak, teise all mõeldakse muid erakorralisi asjaolusid ning kolmandaks n-ö sisemist hädaolukorda. Rootsi põhiseaduses on üksikasjalikumalt käsitletud ainult esimest liiki hädaolukorda ehk sõjaolukorda. Üldise reegli kohaselt kohalduvad Rootsi põhiseaduse II peatükis toodud põhiõigused ja -vabadused küll igas olukorras, kuid see ei välista, et valitsus ei saaks seal sätestatud õigusi ja vabadusi üldse piirata – kõik taolised piirangud peavad olema kooskõlas põhiseaduses sätestatud tingimuste ning protseduuridega. Oluline on ära mainida, et Rootsi põhiseaduse peamine mõte on olnud see, et erakorralisi volitusi ja meetmeid on üldreeglina võimalik kasutada ainult sõja ajal. Rootsi põhiseaduse algmaterjalidest selgub, et põhiseaduses on taoline väline hädaolukord reguleeritud eelkõige seetõttu, et tagada seaduslikkuse põhimõtte järgimine ning võimuvolituste kuritarvitamise ennetamine.¹⁴⁵

Vaadates täpsemalt Rootsi põhiseadusesse, sätestab selle I peatüki artikli 1 lõige 3, et avalikku võimu teostatakse seaduse alusel, mis on sarnane Eesti PS § 3 lõike 1 I lausele. Sarnaselt nii Eesti kui ka Soome põhiseadusega, sätestab ka Rootsi põhiseaduse II peatükk isikute

¹⁴³ The Constitution of Sweden. The Fundamental Laws and The Riksdag Act. With the introduction by Magnus Isberg. Stockholm: Sveriges Riksdag 2016, lk 9.- Arvutivõrgus: the-constitution-of-sweden-160628.pdf (riksdagen.se) (4.04.2021).

¹⁴⁴ Salminen, J., Cornell, A. J. Viidatud töö, lk 226.

¹⁴⁵ *Ibidem*, lk 227- 228.

põhiõigused ja -vabadused. Taolist sätet, mis räägiks põhiõiguste ja -vabaduste piiramisest hädaolukorras nagu on Soomes või Eestis (PS § 130), Rootsi põhiseaduse II peatükis ei sisaldu. Samas on II peatükis mitmeid viiteid sellele, et riigi julgeoleku ja avaliku korra huvides on lubatud ühte või teist põhiõigust või -vabadust piirata, näiteks II peatüki artikli 23 lõike 1 kohaselt on eeltoodud põhjustel lubatud piirata õigust väljendus- ja infovabadusele. Samuti sisaldab Rootsi põhiseadus II peatükis viiteid sõjale või selle ohule, mis võivad õigustada teatud põhiõiguste ja -vabaduste piiramist.¹⁴⁶

Rootsi põhiseaduse sissejuhatavates kommentaarides on mainitud, et mõned põhiseaduse II peatükis loetletud õigused on absoluutsed, mis tähendab, et neid ei saa piirata ilma põhiseadust ennast muutmata. Teisi põhiõigusi ja -vabadusi võib üldjuhul piirata ka põhiseadusest madalamal seisvate õigusaktide alusel. Samuti on põhiseaduses toodud spetsiaalne protseduur, mida parlament saab kasutada taoliste piirangute üle otsustamisel.¹⁴⁷ Igal juhul peavad kõik põhiõiguste ja -vabaduste piirangud olema sätestatud seaduse tasandil ja vastama spetsiaalsetele tingimustele, mis on põhiseadusega ette nähtud. Sarnaselt Soomele teostab ka Rootsis täidesaatva võimu tegevuste üle tagasiulatuvat järelevalvet parlament, täpsemalt selle põhiseaduskomisjon.¹⁴⁸

Lisaks II peatükis sätestatule, on Rootsi põhiseaduses ette nähtud ka üldised tingimused, millega peab arvestama juhul, kui piiratakse põhiõigusi ja -vabadusi. Sellised piirangud peavad olema vajalikud demokraatlikus ühiskonnas ning üldistatult vastama proportsionaalsuse põhimõttele. Ükski selline piirang ei tohi põhineda ainuüksi poliitilistel, religioossetel, kultuursetel või muudel taolistel põhjustel. Lisaks ei tohi sellised piirangud olla isikute suhtes üheski põhiseaduses sätestatud alusel diskrimineerivad.¹⁴⁹ Rootsi põhiseaduse sissejuhatavates kommentaarides on viidatud, et Rootsi parlament on vastu võtnud ka eraldi seaduse, mis võimaldab teha järelevalvet teatud valitsuse otsuste üle (inglise k. *the Act on Judicial Review of certain Government Decisions*). Selle seadusega antakse Rootsi kõrgeimale halduskohtule pädevus teha järelevalvet valitsuse otsuste üle, mis puudutavad Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste konventsioonis sätestatud põhiõiguste ja -vabaduste piiramist.¹⁵⁰

¹⁴⁶ Kungörelse (1974:152) om beslutad ny regeringsform.- SFS 2018/1903.

¹⁴⁷ The Constitution of Sweden. The Fundamental Laws and The Riksdag Act. With the introduction by Magnus Isberg. Viidatud töö, lk 29-30.

¹⁴⁸ Salminen, J., Cornell, A. J., lk 247-248.

¹⁴⁹ The Constitution of Sweden. Viidatud töö, lk 31.

¹⁵⁰ *Ibidem*, lk 29.

Peamiselt on Rootsi põhiseaduse põhimõtteks olnud näha ette konstitutsioonilised reeglid rahuajaks, mis lubaksid avalikul võimul tegutseda edukalt põhiseaduse alusel ka kriisiolukorras. Samas sisalduvad põhiseaduse XV peatükis sätted, mis seonduvad konkreetselt just sõjaolukorra või selle ohuga. Tavapäraselt kutsutakse sõjaolukorra või selle ohu korral kokku parlamendi istung, kes võib otsuste langetamise pädevuse edasi delegeerida ka nn sõjadelegatsioonile (inglise k. *the War Delegation*). Juhul, kui kumbki organ ei saa oma kohustusi täita, lähevad kõik riigikaitsega seonduvad võimuvolitused ja kohustused üle Rootsi valitsusele, kes täidab sellisel juhul korraga nii täidesaatvat kui ka seadusandlikku võimu.¹⁵¹

Nagu mainitud, siis Rootsi põhiseaduse XV peatükis on toodud sätted, mis seonduvad sõja ja selle ohuga. Sama peatüki artikli 6 lõikes 1 on sätestatud, et kui Rootsi Kuningriik on sõjas või ähvardab riiki selle oht või esinevad muud sarnased asjaolud, võib valitsus seaduses sätestatud volituse alusel määruste kaudu vastu võtta sätteid konkreetses küsimuses, mis muidu peaksid olema sätestatud seadusega. Sama artikli lõike 2 kohaselt peab taoline volitus tulema seadusest, lisaks peavad selles volituses sisalduvad tingimused olema rangelt piiritletud ning selline volitus ei anna valitsusele mingil juhul õigust vastu võtta, muuta või kehtetuks tunnistada eelnevalt mainitud nelja põhiseadust, *Riksdag*'i seadust või *Riksdag*'i valimise seadust (*Riksdag* ehk Rootsi parlament). Seega näeb ka Rootsi põhiseadus ette seaduslikkuse põhimõtte täitevvõimu tegutsemisele sõja ja selle ohu korral.

Rootsis on kasutusel termin "totaalkaitse", mis hõlmab kõiki tegevusi, mida on vaja selleks, et valmistada riiki ette sõjaks. Rootsi totaalkaitse koosneb sõjalisest kaitsest ja tsiviilkaitsest. Sõjalise kaitsega tegevuste eest vastutavad peamiselt Rootsi relvajõud (inglise k. *Swedish Armed Forces*) ning Rootsi kodukaitse (inglise k. *Swedish Home Guard*). Tsiviilkaitse tegeleb aga kogu ühiskonna vastupanuvõime arendamisega ning selle eest vastutavad nii valitsus kui ka väiksemal tasandil asuvad omavalitsused, lisaks eraettevõtted ja vabatahtlikud organisatsioonid. Tsiviilkaitse peamiseks eesmärgiks on tagada ühiskonna normaalne funktsioneerimine sõja või selle ohu ajal, samuti toetab tsiviilkaitse sellises olukorras Rootsi relvajõudude tegevust. Kuigi mitmete aastate vältel on riiklikul tasandil tehtud ettevalmistusi sõja ja selle ohu olukordadeks valmistumiseks, on need ettevalmistused olnud pigem pinnapealsed. Peamine riigikaitse fookus on suunatud rahuaja hädaolukordadeks valmistumisele ning kuigi viimasel ajal on hakatud rohkem panustama ka totaalkaitse

¹⁵¹ *Ibidem*, lk 49-50

tugevdamisesse, on just rahuaja hädaolukordadeks valmistumine see, mis on ka peamiseks aluseks Rootsi vastupanuvõimele sõja või selle ohu korral.¹⁵²

Üheks oluliseks riigikaitse alaseks õigusaktiks Rootsi Kuningriigis on totaalkaitseseadus (inglise k. *the Law on Total Defence*; rootsi k. *lag om totalförsvarspikt*), mis keskendub peaaesjalikult aja- ja tsiviilteenistuse reguleerimisele.¹⁵³ Teiseks oluliseks õigusaktiks on õnnetuste eest kaitsmise seadus (inglise k. *the Civil Protection Act*), rootsi k. *lag om skydd mot olyckor*), mille eesmärgiks on kaitsta inimeste elu ja tervist ning nii vara kui ka keskkonda erisuguste õnnetuste eest ning reguleerida nii elanike, riigi kui ka erinevate võimuorganite sellekohaseid kohustusi (kõnealuse seaduse I peatüki §§-d 1 ja 2). Seaduse I peatüki §§-d 5-6 viitavad, et kogu sellekohane avaliku võimu poolt teostatav tegevus peab olema vastavuses seadusega.¹⁵⁴ Seega sisaldab ka õnnetuste eest kaitsmise seadus otsest viidet seaduslikkuse põhimõttele.

Õnnetuste eest kaitsmise seaduse II jj peatükkides on loetletud nii eraisikutele kui ka omavalitsustele ja riigile kohalduvad kohustused, mille eesmärgiks on erisuguste õnnetuste ennetamine ja nende eest kaitsmine. Sama seaduse VIII peatükk käsitleb päästeteenuse osutamist kõrgendatud kaitsevalmiduse ajal ning nimetatud peatüki §-s 2 on viidatud, et antud peatükis toodud rakendatakse täiendavalt seaduses eelpool toodule juhul, kui on vaja kaitsta elanikke ja nende vara seoses sõjaga. Sama peatüki §-s 3 on sätestatud, et kui Rootsi Kuningriik on sõjas või selle ohus või esinevad muud erakorralised asjaolud, võib valitsus anda ka täiendavaid regulatsioone, kui see on oluliselt vajalik totaalkaitse vm seaduses sätestatud eesmärgil. Samasugune õigus on Rootsi valitsusel ka tulenevalt sama seaduse X peatüki §-st 1, mille kohaselt võib valitsus anda seaduses käsitletud aspektides välja täiendavaid õigusakte selleks, et kaitsta isikute elu ja tervist, keskkonda ja haridust.

Need sätted baseeruvad Rootsi põhiseadusel, mille VIII peatüki artikli 1 viimases lauses on toodud, et igasugune volitus võtta vastu seadusest eraldiseisvaid sätteid peab olema sätestatud seadusega. Samuti, nagu ka eelnevalt mainitud, sätestab XV artikkel 6 Rootsi valitsusele õiguse võtta seaduses sätestatud volituse alusel määrustena vastu vajalikke sätteid, mis muidu peaksid olema reguleeritud seadusega (sh kehtestada põhiõigusi ja -vabadusi piiravaid meetmeid), kui

¹⁵² Important Information for the Population of Sweden. If Crisis or War Comes. Swedish Civil Contingencies Agency (MSB): May 2018.- Arvutivõrgus: <https://www.dinsakerhet.se/siteassets/dinsakerhet.se/broschyren-om-krisen-eller-kriget-kommer/om-krisen-eller-kriget-kommer---engelska-2.pdf>, lk 8-9 (4.04.2021).

¹⁵³ Lag (1994:1809) om totalförsvarspikt. – SFS 2020:1274.

¹⁵⁴ Lag (2003:778) om skydd mot olyckor. – SFS 2020:882.

Rootsi Kuningriik on sõjas või ähvardab riiki selle oht või esinevad muud sarnased asjaolud. Seega näeb Rootsi põhiseadus ette, et Rootsi valitsus võib ka iseseisvalt võtta vastu sõja või selle ohu korral täiendavaid sätteid, mis sisaldavad vajalikke meetmeid ohu tõrjumiseks. Põhjuseks on eeskätt vajadus tegutseda hädaolukorras kiiresti ja paindlikult, mistõttu on õigustatud seadusandliku võimu delegeerimine parlamendilt valitsusele.¹⁵⁵ Üldistatult võib öelda, et erinevalt Soomest, kus vastavates seadustes on sätestatud hulgaliselt detailseid erivolitusi, on Rootsis konkreetseid ja informatiivseid erivolitusi pigem vähem.¹⁵⁶ Samas, tulenevalt eeltoodust, on Rootsi valitsusele juba põhiseaduse tasandil antud üldine volitus võtta vastu sõja või selle ohu korral täiendavaid regulatsioone, kui parlament on vastava seadusliku aluse ette näinud.

Võttes kokku eeltoodu, tuntakse sarnaselt Eesti ja Soomega ka Rootsi õiguskorras seaduslikkuse põhimõtet, ühtlasi on seadusandlik võim üldjuhul parlamendi ainupädevuses. Samas ei ole Rootsi põhiseaduses taolist sätet, mis reguleeriks eraldi põhiõiguste ja -vabaduste piiramise lubatavust hädaolukorra, sh sõjaolukorra ajal nagu on näiteks Eesti PS §-s 130, kuigi taolistes olukordades on mitmete õiguste ja vabaduste piiramine siiski tulenevalt Rootsi põhiseadusest lubatav. Sellised piiravad meetmed peavad olema sätestatud üldjuhul seaduse tasandil ning vastama põhiseadusele. Samas on juba Rootsi põhiseaduse tasandil nähtud ette valitsusele otsene volitus anda sellises olukorras välja täiendavaid regulatsioone, kui selleks on parlamendi poolt seaduslik alus ette nähtud. Ka Rootsi parlamendil on sarnaselt Soomega, kuid erinevalt Eestist, õigus teha Rootsi valitsuse tegevuse üle põhiseaduslikku järelevalvet. Eestis teevad õigustloovate aktide üle järelevalvet eeskätt õiguskantsler ning Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegium, õiguse üksikaktide (sh RiKS § 19 lõike 1 alusel kehtestatavate üldkorralduste) vastavust põhiseadusele kontrollib aga halduskohus.

Kuigi Rootsi õnnetuste eest kaitsmise seaduses on toodud mitmeid haldusorganite, sh valitsuse, erivolitusi õiguste ja vabaduste piiramiseks hädaolukordades, on sõja ja selle ohu korral antud valitsusele õigus välja anda ka täiendavaid regulatsioone, kui see on oluliselt vajalik totaalkaitse vm seaduses sätestatud eesmärgi täitmiseks. Selline üldine volitus on antud Rootsi valitsusele juba põhiseaduse tasandil sõja või selle ohu olukorras, et oleks võimalik kiiresti ja paindlikult ohtudele reageerida. Eesti põhiseaduses taolist volitust Vabariigi Valitsusele ette nähtud ei ole. Samas nendib autor, et Rootsi õnnetuste eest kaitsmise seaduse alusel annab täitevvõim välja

¹⁵⁵ Cameron, I., Jonsson-Cornell, A. Sweden and COVID 19: A Constitutional Perspective. Verfassungsblog - On Matters Constitutional. 7.05.2020.- Arvutivõrgus: <https://verfassungsblog.de/sweden-and-covid-19-a-constitutional-perspective/> (23.04.2021).

¹⁵⁶ Riigikaitseõiguse muudatuste kontseptsioon, lk 200.

õigustloovaid akte, mille üle teostab Rootsi parlament ka järelevalvet, RiKS § 19 lõike 1 alusel antavad üldkorraldused on aga haldusaktid ehk õiguse üksikaktid, mille üle Riigikogul täiendava järelevalve teostamiseks pädevust ei ole, vastavalt halduskohtumenetluse seadustiku HKMS § 2 lõikele 1 tagatakse isikute õiguste kaitse täidesaatva võimu õigusvastase teostamise eest halduskohtumenetluses.¹⁵⁷

¹⁵⁷ Halduskohtumenetluse seadustik (HKMS).- RT I, 13.03.2019, 54.

3. RIIGIKAITSESEADUSES SÄTESTATUD ÜLDVOLITUSE KOOSKÕLA SEADUSE ÜLIMUSLIKKUSE PÕHIMÕTTEGA

3.1. RiKS § 19 lõikes 1 sisalduva üldvolituse kooskõla

Nagu ka autor käesoleva töö I peatükis kokkuvõtvalt leidis, ei õigusta erakorralise või sõjaseisukorra väljakuulutamise PS § 3 lg 1 I lauses sätestatud seaduslikkuse põhimõtte kui ühe õigusriigi seisukohalt olulisema põhimõtte eiramist. Samas ei ole seaduslikkuse põhimõtte igas olukorras absoluutne – teatud tingimuste täidetuse korral on võimalik delegeerida ka põhiõiguste ja -vabaduste piiramisega seonduvaid küsimusi täitevvõimule. Sellisteks eranditeks peab seadusandja nägema ette vastava seadusliku aluse, mis väljendub volitusnormina. Taoliste volitusnormide sõnastamisel peab seadusandja olema aga väga täpne, kuna selle sisu peab olema vastavuses vastava põhiõiguse ja -vabaduse riive intensiivsusega, vastasel juhul ei saa antud volitusnormi pidada PS § 3 lg 1 I lausega kooskõlas olevaks. Üldistatult võib öelda, et taolises volitusnormis peab väga selgelt ja täpselt ära määratlema piirid, mille raames täitevvõim on õigustatud tegutsema.

Ka RiKS § 19 lg 1 volitusnormi näol tegemist otsese seadusereservatsiooni põhimõtte piiramisega ning seega tõusetub küsimus, millistel konkreetsetel tingimustel on seda põhimõtet lubatud piirata ning kas RiKS § 19 lõikes 1 sisalduv üldvolitus vastab antud põhimõttele. Antud juhul on üldvolituse kasutuselevõtmist põhjendatud RiKS eelnõu 772SE seletuskirjas sellega, et kõiki teatud tingimustel hädavajalikke piiravaid meetmeid ei ole võimalik seaduses ette näha.¹⁵⁸ Samuti viitavad ka PS kommentaarid sellele, et igat avaliku võimu otsust ja toimingut ei ole võimalik seadustes üksikasjalikult kirjeldada.¹⁵⁹ Sarnaselt eeltooduga, põhjendab ka uue eelnõu 112SE seletuskiri üldvolituse vajalikkust RiKS-is ning lisab, et taoline norm „annab avalikule võimule seadusliku aluse ja ulatuslikuma kaalutlusruumi eripalgelistest ohtudest tingitud olukordades tegutsemiseks”.¹⁶⁰

Seega tundub, et n-ö range seadusereservatsiooni põhimõtte kohaldub kõigele, mida saab seaduses üksikasjalikult kirjeldada. Olukorras, kus ei ole võimalik kõike niivõrd selgelt ette näha, tuleb aga seaduse rakendajale seada ulatuslikum kaalutlusruum, mille abil on võimalik konkreetse juhtumi puhul leida parim lahendus. Üldvolituse vajalikkust ning seadusliku aluse

¹⁵⁸ Riigikaitseseaduse eelnõu. 772 SE. Seletuskiri, lk 33.

¹⁵⁹ Madise, Ü., jt (koost.). PSK § 3/1.

¹⁶⁰ Riigikaitseseaduse eelnõu. 112 SE. Seletuskiri, lk 80.

põhimõtte piiramist on sarnaselt eeltooduga põhjendatud ka „Riigikaitseõiguse muudatuste kontseptsioonis”, kus on ühtlasi viidatud, et: „Samas peavad nimetatud üldvolitusest nähtuma selged meetme kohaldamise tingimused, kohaldatava meetme sisu ja ulatus ning sellega kaasnevate põhiõiguste ja -vabaduste riive võimalik ulatus.”¹⁶¹

Seega võib öelda, et lihtsalt üldvolituse kui sellise sätestamisest seaduses ei piisa selleks, et tagada PS § 3 lg 1 I lauses sisalduva seaduslikkuse põhimõtte järgimine. Vajalik on ka ära määratleda see raamistik, millest tulenevad üldvolitusnormi rakendamise tingimused ja ulatus. Seda mõtet on jaganud ka Riigikohus, kes on sealjuures korduvalt öelnud, et kuigi seadusereservatsiooni põhimõtte ei ole absoluutne, on seadusandjal kohustus seaduses ära määratleda need raamid, mille piires täitevvõim on õigustatud tegutsema.¹⁶² Sellest lähtuvalt ongi autori hinnangul üldvolituse koosõla analüüsimiseks seaduslikkuse põhimõttega vaja kindlaks teha, millised on need raamid, mis peavad olema seaduses sätestatud ehk seadusandja poolt ette nähtud.

Nagu juba eelnevalt märgitud, on ka J. Raidla sellel teemal oma seisukohta väljendanud ning tema hinnangul tuleks täidesaatva võimu omavoli vältimiseks sätestada seaduses seega maksimaalselt need juhtumid, mille korral on võimalik isikute põhiõiguste ja -vabaduste piiramine.¹⁶³ Autori hinnangul ongi seega vajalik reguleerida taolised juhtumid ära võimalikult suures ulatuses just erivolitusnormidega, kuna üldvolituse olemusest tulenevalt kehtestatakse selle alusel ainult selliseid meetmeid, mida erivolitusnormides seadusandja ette näha ei osanud. Sellel põhjusel on ka RiKS § 19 lõikes 1 viidatud, et selle alusel kehtestatavad meetmed on sellised, mida seaduses ei ole kehtestatud ehk meetmed, mida erinevates erivolitusnormides ei ole nimetatud.

Kuigi võib öelda, et RiKS § 19 lõikes 1 sisalduv üldvolitus on eeltoodud põhjustel vajalik, on jätkuvalt küsitav, kas selle volitusnormi sisu vastab seaduslikkuse põhimõttele, sh kas sellest nähtuvad selged meetme kohaldamise tingimused, kohaldatava meetme sisu ja ulatus ning sellega kaasnevate põhiõiguste ja -vabaduste riivete võimalik ulatus. RiKS eelnõu seletuskirja kohaselt seab sõjaseisukorra ajal piiratavatele põhiõigustele ja -vabadustele piirid PS § 130.¹⁶⁴ Samuti on toodud ka RiKS § 19 lõikes 2, et PS § 130 II lauses sätestatud põhiõigusi ja -vabadusi PS § 130 alusel piirata ei tohi. Seega on sellega välistatud ka üldvolituse alusel kehtestada

¹⁶¹ Riigikaitseõiguse muudatuste kontseptsioon. Viidatud töö, lk 67.

¹⁶² RKPJKo 17.03.1999, 3-4-1-1-99, p 14.

¹⁶³ J. Raidla ettekanne. Viidatud töö, lk 6.

¹⁶⁴ Riigikaitseseaduse eelnõu. 772 SE. Seletuskiri, lk 23.

meetmeid, millega seatakse piiranguid PS § 130 II lauses sätestatud põhiõigustele ja -vabadustele. Lisaks viitab ka RiKS § 19 lõige 1, et üldvolitusega kehtestatakse ainult seaduses sätestamata meetmeid, milles tulenevalt tuleb selle normi alusel meetmete kehtestamisel arvestada sh RiKS §-s 20 toodut.

RiKS § 20 lõikest 1 tulenevalt tuleb vaadata nii RiKS §-s 15 toodut, teistes seadustes sätestatud kui ka RiKS § 20 lõigetes 2-7 ettenähtud meetmeid ja nende piiramise tingimusi. Küsitav on, kas sellisel juhul on aga RiKS § 19 lg 1 rakendajale kui ka selle sätte adressaatidele ikkagi piisavalt selge, millised meetmed on erinevates seadustes juba kehtestatud ja millised mitte. RiKS-i enda puhul on küll mitmed meetmed eraldiseisvalt välja toodud, kuid RiKS § 20 lg 1 viitab ka teistele seadustele, mis ei aita käesoleva töö autori hinnangul just kuigivõrd kaasa õigusselguse põhimõtte tagamisele. Samas nõuab just õigusselguse põhimõtte, et õigusnormid oleksid piisavalt selged, täpsed ning üheselt mõistetavad ning põhjustaks võimalikult vähe vaidlusi, mis tuleneb PS § 13 lõikest 2, mille kohaselt peab seadus kaitsma isikuid riigivõimu omavoli eest¹⁶⁵, sest mida täpsem ja üheselt mõistetavam on õigusnorm, seda väiksem on tõenäosus, et täidesaatva võimu organ saab sättes toodud volitusi kuritarvitada.

RiKS eelnõu seletuskirjas märgitud, et eelnõust välja jäetud piirangud, mis seonduvad otseselt mõne teise eriseadusega, töötatakse välja eelnõu seadusena vastuvõtmisele järgneval perioodil ning oluline osa nendest on oma põhiolemuselt korrakaitseelased meetmed, mis on reguleeritud korrakaitseseaduses (KorS). Lisaks on eelnõu väljatöötajad märkinud, et sõjaseisukorra ajal võib olla vajadus teha ka vajalikke erandeid KorS-is sätestatust ning igal juhul tuleks teha selgeks RiKS-i ja KorS-i kohaldamise piirid, et vältida ebakõlasid.¹⁶⁶ Autor nõustub sellega, et antud juhul võivad küll olla sõjaseisukorra ajal kehtestatavad meetmed olemuselt sarnased nt KorS-is sätestatud meetmetega, kuid samas on ikkagi keeruline aru saada, millised on need ammendavad sõjaseisukorra ajal kehtestatavad ja kohaldatavad meetmed, kui need on jaotatud mitme eriseaduse peale ning seda eriti juhul, kui RiKS §-s 20 puudub viide konkreetsetele õigusaktidele ja nende sätetele, kust taolisi meetmeid leida võib.

See mõjutab autori hinnangul ka otseselt RiKS §-s 19 sätestatud üldvolituse õigusselgust ning hägustab neid piire, mille raames täitevvõim võib tegutseda. Nagu ka eelnevalt toodud, peaksid sellised piirid olema selged ja konkreetsed, kuid antud juhul, kui me räägime selle sätte alusel piiratavatest õigustest ja vabadustest, ei ole piisavalt selge, millised on need seaduses

¹⁶⁵ Kalmo, H., Kask, O. (koost.). PSK § 10/48.

¹⁶⁶ Riigikaitseseaduse eelnõu. 772SE. Seletuskiri, lk 37.

sätestamata meetmed ehk milliseid meetmeid võib Vabariigi Valitsus sellest üldvolitusest lähtuvalt kehtestada ja kohaldada. Eeltoodust lähtuvalt võib autori hinnangul seega asuda seisukohale, et antud üldvolitus ei vasta selles osas PS § 3 lg 1 I lauses sätestatud seaduslikkuse põhimõttele.

Lisaks sellele, et RiKS § 19 lõikes 1 sisalduvast üldvolitusest peaksid nähtuma konkreetsed põhiõigused ja -vabadused, mida selle sätte alusel on võimalik piirata, peaks seadusandja ette nägema ka nende piirangute ning nendega kaasnevate riivete võimaliku ulatuse. Selle kohta on eelnõu seletuskirjas viidatud, et kuigi seaduses ei ole eraldi esile toodud, et valima peaks sellise piirava abinõu, mis mõjutab võimalikult vähe isiku tavapärast tegevust ning tema põhiõigusi ja -vabadusi, tuleb seda põhimõtet järgida tulenevalt HMS § 3 lõikest 2, mille kohaselt peab taoline halduse õigusakt, aga ka toiming olema kohane, vajalik ja proportsionaalne seatud eesmärgi suhtes.¹⁶⁷ Eelnõu väljatöötajad on sealjuures viidanud, et antud põhimõte kehtib ka seaduses sätestamata meetmeid kehtestades¹⁶⁸ ehk üldvolituse rakendamisel. Samasuguse põhimõtte näeb ette ka PS § 11, mis üldjoontes määrabki ära piirangute ja nendega kaasnevate riivete võimaliku ulatuse.

Kuigi RiKS-is ei ole otseselt viidatud HMS § 3 lõikele 2 või PS §-s 11 sätestatud proportsionaalsuse põhimõttele, siis vastavalt RiKS § 1 lõikele 2 kohaldatakse RiKS § 19 lõike 1 alusel antud üldkorraldustele HMS sätteid, mistõttu on kaudselt RiKS-is ikkagi viide HMS § 3 lõikele 2 olemas, samuti seab piirid piirangutele ja nendele vastavatele võimalikele riivetele HMS §-s 54 ja § 107 lõikes 2 sätestatu. Lisaks kohaldub automaatselt tulenevalt põhiseaduslikkuse ülimuslikkuse põhimõttest antud juhul ka PS § 11, mida peab kohaldama ka Vabariigi Valitsus RiKS § 19 lõike 1 alusel piirangute seadmisel. Seega, kuigi RiKS-is, sh RiKS §-s 19 puudub otsene viide proportsionaalsuse põhimõttele, siis ei saa öelda, et üldvolitusest ei tulene, et seda põhimõtet ei peaks järgima piirangute ja nendega seonduvate riivete võimaliku ulatuse kindlaks määramisel, kuna Vabariigi Valitsus kohustub antud põhimõttega arvestama kogu seaduse ulatuses, olenemata sellest, kas piiranguid seatakse RiKS § 19 lõike 1 alusel või mõne muu volitusnormi alusel. Sellest tulenevalt ei saa autori hinnangul otsese viite puudumisele vaatamata öelda, et selles osas ei ole üldvolitus kooskõlas seaduslikkuse põhimõttega, kuna nn raamid põhiõiguste ja -vabaduste piiramise ulatusele ja nendele vastavate riivete võimalikele ulatusele on seatud kaudselt juba nii HMS-i kui ka PS-ga.

¹⁶⁷ *Ibidem*, lk 36.

¹⁶⁸ *Ibidem*, lk 36.

Lisaks eestoodule, peaksid üldvolitusest tulenevalt seaduslikkuse põhimõttele nähtuma ka selged meetmete kohaldamise tingimused. Antud juhul on § 19 lõikes 1 ka toodud, et selle alusel kohaldatakse piiravaid meetmeid ainult sõjaseisukorra ajal ning riigi julgeolekut ähvardava ohu ennetamiseks või tõrjumiseks. Samuti on sättes märgitud, et meetmete kohaldamine peab olema taolistes olukordades vältimatult vajalik. Kuna RiKS § 10 sätestab üldised põhimõtted RiKS-i alusel põhiõiguste ja -vabaduste piiramiseks, on tulenevalt sama paragrahvi lõikest 3 piirava meetme kohaldamise lõppemiseks ka asjaolu, et sõjaseisukord lõpeb või piiramise eesmärk saavutatakse, mis tegelikult autori hinnangul viitabki sellele, et meetmete kohaldamine ei ole enam vältimatult vajalik. Seega on autori hinnangul RiKS § 19 lõikes 1 sisalduv üldvolitus selles osas kooskõlas seaduslikkuse põhimõttega, kuna seadusandja on sätestanud vajalikud meetmete kohaldamise nii sisulised kui ka ajalised tingimused.

Lisaks eespool märgitule, on autori hinnangul ka RiKS § 19 lõikes 3 sätestatu käsitletav RiKS § 19 lõike 1 alusel kehtestatavate meetmete sisu ja ulatust täpsustava sättena, kuna antud sättest tuleneb, et Vabariigi Valitsusel on kohustus järgida inimõigusi käsitleva välislepinguga võetud kohustusi ning piirangute kehtestamine peab olema lubatud nii välislepinguga kui ka olema kooskõlas muude rahvusvahelise õiguse järgsete kohustustega. Seega on ka RiKS § 19 lõike 3 näol tegemist üldistatult antud töö kontekstis seaduslikkuse põhimõtte järgimise ühe näitena, kuna sellega on täpsustatud neid raame, mille sees võib Vabariigi Valitsus tegutseda, st RiKS § 19 lõikes 1 sisalduva üldvolituse alusel piiranguid kehtestada ja kohaldada.

Ka endine õiguskantsler on oma arvamuses riigikaitseseaduse eelnõule 772SE viidanud, et Riigikohtu praktikast tulenevalt ei saa seadusereservatsiooni nõuet pidada täidetuks pelgalt volituse formaalse sätestamisega seaduses.¹⁶⁹ Lisaks on õiguskantsler öelnud, et: „Kui seadusereservatsiooni nõue ei ole täidetud, ei pruugi olla küllaldaselt täidetud ka normi õigusselguse nõue.”¹⁷⁰ Kokkuvõtvalt on endine õiguskantsler oma arvamuses märkinud, et vähem intensiivsete põhiõiguste piirangute puhul on seadusandjal õigus nimetatut delegeerida küll täitevvõimule, kuid sellisel juhul peab õigusselguse nõude täitmiseks olema seaduses toodud riive sisu ja viisi kirjeldus, mis on seda konkreetsem, mida kaalukamaid riiveid antud volitus võimaldab.¹⁷¹

¹⁶⁹ Õiguskantsleri arvamus riigikaitseseaduse eelnõule.- Viidatud töö, lk 3

¹⁷⁰ *Ibidem*, lk 3-4.

¹⁷¹ *Ibidem*, lk 4.

Ka õiguskantsler on välja toonud üldvolituse sätestamise eeldused. Sarnaselt eeltooduga, põhjendab ta üldvolitusnormi kasutusele võtmist sellega, et kõigis olukordades ei ole võimalik konkreetseid piiranguid ja meetmeid määramatuse tõttu sätestada, mistõttu on üheks üldklausli kasutusele võtmise tingimuseks olukorra määramatus. Lisaks on õiguskantsler välja toonud, et oluliseks üldklausli sätestamise eelduseks on ka selle subsidiaarsus, mis tähendab, et kõik ettenähtavad põhiõiguste piiramise olukorrad tuleb reguleerida võimalikult täpselt erivolitustega ning üldklausli kasutusele võtmine saab tulla kõne alla ainult selles olukorras, kus ühtegi erivolitust enam olukorra tulemuslikuks lahendamiseks ei ole võimalik kasutada. Seega peaks tema hinnangul ka üldvolituse sõnastus sisaldama viidet subsidiaarsusele.¹⁷²

Subsidiaarsuse põhimõtte üldvolituse kontekstis on siinkohal tõlgendatav ka antud töö alapeatükis 2.1. toodud subsidiaarsuse ehk lähimuse printsiibi kaudu, millest tulenevalt peab vastava kriisiolukorra lahendamiseks elluviidavaid tegevusi täitma võimalikult madalal tasandil. Seega võib öelda, et juhul, kui erivolitustes märgitud haldusorganid, sh ka Vabariigi Valitsus ise ei saa olukorra tulemuslikuks lahendamiseks erivolitustes sätestatud sobivaid meetmeid kasutada, saab Vabariigi Valitsus üldvolituse alusel kehtestada ka seaduses sätestamata meetmeid selleks, et tagada riigi julgeolek ja avalik kord, kuna sõjaseisukorra lahendamiseks elluviidavaid tegevusi ei ole võimalik enam madalamal tasandil ehk Vabariigi Valitsusest madalamal seisvate haldusorganite ning erivolituste tasandil täita.

Ka autori hinnangul ei sisalda RiKS § 19 otsesest viidet subsidiaarsuse põhimõttele. Kuigi sama paragrahvi lõikes 1 on toodud, et selle alusel kehtestatavad ja kohaldatavad meetmed on sellised, mida seaduses ei ole sätestatud, ei ole lõikes 1 otseselt öeldud, et taolisi meetmeid saab kehtestada ainult juhul, kui erivolitustes sätestatud enam olukorra tulemuslikuks lahendamiseks ei ole võimalik kasutada, st kui kõik erivolitustes sätestatud piiravad meetmed on ammendunud. Praegune lõike 1 sõnastus võimaldab autori arvates tõlgendada antud sätet ka selliselt, et üldvolituse rakendamine on võimalik ka selles sätestatud eesmärkide täitmiseks juhul, kui erivolitustes sätestatud lihtsalt ei soovita rakendada. Seega võib öelda, et selles osas ei ole seadusandja seaduslikkuse põhimõttega piisavalt arvestanud, kuna üks oluline põhimõtte, millega Vabariigi Valitsus peaks arvestama üldvolitust rakendades, on jäänud seadusandja poolt välja toomata.

¹⁷² *Ibidem*, lk 5.

Selline viide aitab autori hinnangul tegelikult paremini tagada ka kehtestatavate ja kohaldatavate meetmete proportsionaalsuse. Nii nagu sätestab ka HMS § 3 lõige 2, mille kohaselt peab halduse õigusakt olema sh vajalik seatud eesmärgi suhtes, on ka PS §-st 11 tulenevalt üheks proportsionaalsuse "mõõdupuuks" abinõu vajalikkus. Riigikohus on öelnud, et: „Vajalik on riive aga üksnes juhul, kui eesmärki ei ole võimalik saavutada mõnda teist, põhiõigusi vähem piiravat meetet kasutades.”¹⁷³ Seega eeldusel, et üldvolituse alusel saab kehtestada meetmeid, mis riivavad isikute põhiõigusi ja -vabadusi rohkemal määral, kui erivolitustes sätestatud meetmed, peaks tulenevalt proportsionaalsuse põhimõttest üldvolituse rakendamine toimuma alles siis, kui kõik sobivad erivolitustes sätestatud meetmed on ammendunud.

Lisaks on õiguskantsler oma arvamuses märkinud, et üldvolitus peaks kindlasti sisaldama riive eesmärgi sätestust.¹⁷⁴ RiKS § 19 lõikes 1 välja toodud, et selle alusel kehtestatavad ja kohaldatavad meetmed peavad olema vajalikud sõjaseisukorra ajal riigi julgeolekut ähvardava ohu ennetamiseks või tõrjumiseks. Seega on seadusandja näinud ette, et sama paragrahvi alusel kehtestatavate põhiõiguste ja -vabaduste riivete eesmärgiks on just riigi julgeolekut ähvardava ohu ennetamine või tõrjumine. Riigi julgeolekut kui piirangute legitiimset eesmärki on autor käsitlenud ka käesoleva töö alapeatükis 1.1. Samas viitab PS § 130 I lause sõnastus lisaks sellele, et ka avaliku korra tagamine võiks olla sõjaseisukorra ajal kehtestatavate piirangute legitiimseks eesmärgiks, kuid seda ei ole seadusandja RiKS § 19 lõikes 1 ette näinud.

Sellest tulenevalt on autori hinnangul küll RiKS § 19 lõikes 1 sätestatud riive eesmärk, mida võib pidada sealjuures legitiimseks, kuid samas jääb selgusetuks, miks ei ole vastavalt PS § 130 I lauses toodule seadusandja taolise eesmärgina näinud ette ka avaliku korra tagamist. Riigikaitseaduse eelnõus 772SE seletuskirjast vastavat selgitust ei nähtu¹⁷⁵, samas on käesoleva töö autor veendunud, et avalik kord kui PS § 130 alusel kehtestatavatele meetmetele vastavate riivete legitiimne eesmärk peaks RiKS § 19 lõikes 1 siiski sisalduma tulenevalt sellest, et PS § 130 I lause tunnustab avalikku korda sõjaseisukorra ajal õiguste ja -vabaduste piiramise õigustatud eesmärgina ning terminid „riigi julgeolek” ja „avalik kord” ei ole sisuliselt kattuvad. Neid termineid eristatakse mh ka põhiseaduses ning kui riigi julgeoleku kaitse eesmärk on suunatud pigem riigi kui terviku kaitsele, siis avaliku korra kaitse all on mõeldud üksikisikute turvalisust.¹⁷⁶ Avaliku korra kui põhiõiguste ja -vabaduste legitiimse eesmärgi

¹⁷³ RKPJKo 16.03.2021 nr 5-20-7/12, p 58.

¹⁷⁴ Õiguskantsleri arvamus riigikaitseaduse eelnõule, lk 5.

¹⁷⁵ Riigikaitseaduse eelnõu. 772SE. Seletuskiri.

¹⁷⁶ Aedmaa, A. Avaliku korra kaitse Eesti õigusruumis.- Juridica 2004/7, lk 500.

kohta on märgitud ka PS kommentaarides, et: „Avalik kord tagab ja toetab ühiskonna rahumeelset kooselu”.¹⁷⁷

Eeltoodud kriteeriume võibki autori hinnangul pidada nendeks põhilisteks raamideks, mille seadusandja peab üldklauslis sätestama, et määratlenda ära täpsed täidesaatva võimu volituse piirid. See on see, mida ka seaduslikkuse põhimõte ja selles sisalduv seadusereservatsiooni põhimõte endast kujutavad. Autori hinnangul on RiKS § 19 lõikes 1 sisalduva volitusnormi sõnastamisel seadusandja arvestanud PS § 3 lg 1 I lauses sisalduva seaduslikkuse põhimõttega küll olulises osas, kuid samas esineb üldvolituses ka eelnevalt viidatud puudujääke, mistõttu ei saa pidada kehtivas riigikaitseseaduses sätestatud üldvolitust seaduslikkuse põhimõttega täielikult kooskõlas olevaks.

Ühe sellise probleemkohana näeb autor seda, et antud üldvolitusest ei nähtu päris täpselt selle alusel kehtestatavate ja kohaldatavate meetmete sisu. Nagu eelnevalt selgitatud, on vajalik autori hinnangul RiKS §-s 20 vähemalt tuua välja konkreetseid viited teistele eriseadustele ja nende sätetele, kus sõjaseisukorra ajal rakendatavaid meetmeid võib leida. See tagaks autori hinnangul parema õigusselguse ning aitaks kaasa ka seaduslikkuse põhimõtte tagamisele. Lisaks eeltoodule, leidis autor ka seda, et nii subsidiaarsuse kui ka proportsionaalsuse põhimõtete tagamiseks oleks vajalik RiKS § 19 lõikes 1 viidata sellele, et üldvolituse rakendamine on võimalik ainult siis, kui erivolituste alusel kehtestatavad sobivad meetmed on ammendunud. Autori hinnangul aitaks ka see täiendus oluliselt kaasa üldvolituse kooskõlale PS § 3 lg 1 I lauses sätestatud seaduslikkuse põhimõttega.

Viimase probleemkohana nentis autor, et kuigi PS § 130 I lause näeb ette sõjaseisukorras piiratavate õiguste ja vabaduste legitiimse eesmärgina ka avaliku korra, ei sisalda RiKS § 19 lg 1 viidet avalikule korrale kui selle alusel kehtestatavate ja kohaldatavate meetmete eesmärgile. Põhimõtteliselt ei ole riivete legitiimne eesmärgi sätestus puudulik, kuna antud sättes on selle all nimetatud riigi julgeolekut, kuid samas ei ole ka RiKS § 19 lg 1 selles osas täienisti kooskõlas põhiseadusega, kuna kitsendab oluliselt võimalike riivete eesmärki tulenevalt sellest, et riigi julgeolekut ning avalikku korda ei saa pidada samasisulisteks terminiteks. Muus osas leidis autor, et üldvolitus on kooskõlas seaduslikkuse põhimõttega, kuna kui tõlgendada antud üldvolitust kooskõlas teiste RiKS-i sätetega, sh §§-dega 1 lõikega 2 ja 10, on arusaadavalt

¹⁷⁷ Kask, O., jt (koost.). PSK § 130/6.

toodud välja meetmete kohaldamise tingimused, samuti on meetmete ja nendest tulenevate riivete võimalik ulatus küllaltki hästi piiritletud.

Analüüsides riigikaitseseaduses sätestatud võrreldes käesoleva töö alapeatükis 2.4.1. kirjeldatud Soome õiguskorra käsitlusega, siis nagu mainitud, reguleerivad Soomes sõja ja selle ohuga seonduvaid hädaolukordi eelkõige hädaolukorraks valmisoleku seadus ning kaitseseisukorra seadus. Sarnaselt sõjaseisukorra väljakuulutamise tingimustega PS § 128 alusel Eestis, sätestab ka Soome hädaolukorraks valmisoleku seaduse § 3, et hädaolukorraks saab pidada mh relvastatud rünnakut ning selle ohtu Soome riigi vastu. Kuigi autori hinnangul ei ole eelnevalt nimetatud seadustes RiKS § 19 lõikele 1 sarnast üldvolitusnormi, on mõlemas seaduses sätestatud detailsed erivolitused isikute põhiõiguste ja -vabaduste piiramiseks ning vastavate meetmete kohaldamiseks. Lisaks sätestab sarnaselt Eesti PS §-ga 3 ka Soome põhiseaduse § 2 mh seaduslikkuse põhimõtte, mille lõike 4 kohaselt peab täitevvõimu teostamiseks olema seaduslik alus, mistõttu on Soome seadusandja pidanud siiski eeltoodud eriseadustes seaduslikkuse põhimõtte tagamiseks mingisuguseid sätteid ette nägema, mida saab võrrelda ka RiKS § 19 lõikes 1 sätestatuga.

Arvestades, et Soome seadusandja on pidanud vajalikuks vastavates õigusaktides hädaolukorra ning kaitseseisukorra meetmed sätestada väga detailselt erivolituste näol, vastab Soome õiguskorra käsitlus selles osas J. Raidla eelnevalt viidatud seisukohale, mille kohaselt peaksid kõikvõimalikud meetmed olema võimalikult suures ulatuses reguleeritud just erivolitustega. Seda on J. Raidla põhjendanud eesmärgiga seada avaliku võimu esindajate tegevusele võimalikult täpsed piirid, et vältida omavoli. Vastupidiselt Soome seadustes sätestatud hulgalistele erivolitustele paljudes erinevates eluvaldkondades leidis autor, et kehtivas riigikaitseseaduses on antud erivolitused ainult peamiseks meetmeteks, mida erinevates kaitseseisukordades rakendada, seega on ka põhjendatud RiKS § 19 lõikes 1 sätestatud üldvolitusnormi rakendamine, kui seaduses sätestatud teistest meetmetest olukorra tulemuslikuks lahendamiseks ei piisa. Samas on autor nõus J. Raidlaga ning leiab, et kõik mõistlikult ettenähtavad meetmed võiksid siiski olla ka RiKS-is erivolitustena sätestatud, seega võib Eesti seadusandjal olla selles osas Soome seadusandjalt ka sealsetes eriseadustes kehtestatud spetsiifiliste erivolituste osas midagi õppida, sest see aitaks kaasa täitevvõimu tegevuse paremale piiritlemisele ning võimalike piirangute ettenähtavusele, mis omakorda tagaks parema kooskõla seadusereservatsiooni põhimõttega.

Soome hädaolukorraks valmisoleku seaduse §-s 4 on sätestatud põhimõtted, millele peab avaliku võimu tegevus tuginema. Ennekõike peab avalik võim sama paragrahvi lõikes 1 sätestatu kohaselt juhinduma sellest, et volituste alusel kehtestatavad meetmed oleksid vajalikud ja proportsionaalsed seaduses sätestatud eesmärgi saavutamiseks. Lisaks viitab proportsionaalsuse põhimõttele ka sama paragrahvi lõige 2, mille kohaselt on hädaolukorra seaduses sätestatud volitusi õigus kasutada ainult juhul, kui olukorra tulemuslikuks kontrollimiseks ja lahendamiseks ei ole võimalik kasutada võimuorganitele antud tavapäraseid volitusi. Sarnaselt viitab ka proportsionaalsuse põhimõttele kaitseseisukorra seaduse § 7 lg 1. Kuigi RiKS-is, sh §-s 19 ei ole otsest viidet proportsionaalsuse põhimõttele, siis nagu autor on ka eelnevalt selgitanud, peab Vabariigi Valitsus kohaldama antud põhimõtet nii HMS-ist kui ka PS-st tulenevalt olenemata sellest. Samas ei oleks autori hinnangul ka ülemäärane viidet proportsionaalsuse põhimõttele RiKS-is sisalduvatesse üldsätetesse lisada, kuna antud seadus võimaldab ikkagi mitmeid, sh kaalukaid põhiõiguste ja -vabaduste riiveid selles sätestatud volitusnormide alusel ning proportsionaalsuse põhimõtte järgimine on oluline konkreetsete meetmete ja nende vastavate riivete võimalike ulatuste määramisel.

Soome hädaolukorraks valmisoleku seaduse 6 lõige 1 piirab Soome valitsuse dekreedid alusel kehtestatavate meetmete ajalist ulatust, sätestades, et dekreedid võib anda piiratud ajaks, mis ei ületa kuute kuud. Sama paragrahvi lõikest 2 tulenevalt tuleb määrata kindlaks dekreediga ka territoriaalne ulatus, kui meetmeid ei kohaldata kogu riigi territooriumil. Samuti on dekreedid ajaliselt piiratud ka sellega, kui seaduses sätestatud tingimused enam ei kohaldu (nt kaitseseisukord lõpeb). RiKS § 19 lõike 1 kohaselt ei ole Eesti Vabariigi Valitsuse üldkorraldusele sätestatud konkreetset maksimaalset ajalist piirangut, samas on märgitud, et piiranguid võib kohaldada seni, kuni need on vältimatult vajalikud, seega on ka RiKS-is sisalduvas üldvolituses meetmed ikkagi faktiliselt piiratud. Kuigi antud sõnastus ei pruugi olla kõige konkreetsem, siis ei ole autori hinnangul mõistlik tulenevalt olukorra määramatusest ka mingisugust numbrilist maksimaalset piirangut ette näha, lisaks täpsustab meetmete ajalist ulatust oluliselt ka RiKS § 10 lg 3 ning ka sama paragrahvi lõike 2 punktist 4 nähtub, et vastavas haldusaktis peaks võimalusel ära märkima piirava meetme ajavahemiku ja piirkonna.

Üks oluline erinevus, mis tuleneb nii Soome hädaolukorraks valmisoleku seadusest kui ka kaitseseisukorra seadusest, on see, et Soomes tuleb valitsuse dekreedid, sh nende pikendamise dekreedid esitada kindla perioodi jooksul kaalumiseks Soome parlamendile, kellel on õigus otsustada nende kehtivuse üle ning seda ka tagasiulatuvalt. Eesti õiguskorras valitsuse poolt kehtestatavate haldusaktide kehtivuse üle Riigikogu ei otsusta, samas on autori hinnangul

oluline siinkohal märkida, et Soome valitsuse poolt kehtestatavad õigusaktid on õigustloovad ehk õiguse üldaktid ning RiKS § 19 lõike 1 alusel kehtestatavad üldkorraldused õiguse üksikaktid, mis ei sisalda õigusnorme. Sellest tulenevalt ei oleks ka loogiline, et Riigikogu nende kehtivuse üle otsustab, kuna seadusandja on kooskõlas seaduslikkuse põhimõttega pidanud juba eelnevalt ette nägema seaduse tasandil need olulised pidepunktid, millele tuginedes Vabariigi Valitsus konkreetse üldkorralduse kehtestab.

Soome kaitseseisukorra seaduse § 2 lõikest 1 tulenevalt kohaldatakse seal sätestatud meetmeid ainult juhul, kui hädaolukorraks valmisoleku seaduses sätestatud volitused ja meetmed ei ole piisavad. Taoline säte on põhjendatav sellega, et kui kaitseseisukorra seadus keskendub eelkõige sõjale jmt asjaoludele, mis ohustavad Soome riigi iseseisvust, julgeolekut ning kehtivat õiguskorda, siis on hädaolukorraks valmisoleku seadusega reguleeritud ka muud, sh väiksema ohu tasemega hädaolukorrad, näiteks suurõnnetused ja nakkushaigused (Soome hädaolukorra seaduse § 3 lõiked 4 ja 5). Autori hinnangul väljenduvad eelnimetatud paragrahvist nii proportsionaalsuse kui ka subsidiaarsuse põhimõtted, millele on ka meie endine õiguskantsler oma arvamuses viidanud. Nagu autor ka eelnevas analüüsis leidis, tuleks põhimõtteliselt taoline viide lisada ka RiKS § 19 lõikesse 1, kuna nagu ka RiKS § 20 lg 1 viitab, on leitavad mitmed sõjaseisukorra meetmed veel ka teistest seadustest ning lisaks RiKS §-st 15, mistõttu tulenevalt subsidiaarsuse ja proportsionaalsuse põhimõtetest peaks üldvolituse alusel saama kehtestada vajalikke meetmeid alles siis, kui kõik sobivad meetmed erivolitustest tulenevalt on ammendunud.

Lisaks eeltoodule ja sarnaselt RiKS § 19 lõikes 3 sätestatuga, viitavad ka eelnimetatud Soome seadused, et põhiõiguste ja -vabaduste piiramisel tuleb järgida riigile siduvaid rahvusvahelisi lepinguid ja rahvusvaheliselt üldtunnustatud põhimõtteid (kaitseseisukorra seaduse § 7 lg 2; hädaolukorraks valmisoleku seaduse § 5). Antud sätted on ka sarnaselt Eestiga tuletatud põhiseadusest, sest Soome põhiseaduse § 23 kohaselt peavad taolistes hädaolukordades kehtestatavad piiravad meetmed vastama Soome inimõiguste alastele kohustustele. Rahvusvahelisest õigusest tulenevate piiranguid ja kohustusi on autor täpsemalt käsitlenud ka käesoleva töö alapeatükis 1.1. Nagu eelnevalt on autor leidnud, on ka see üheks oluliseks piiravate meetmete sisu ja ulatust reguleerivaks põhimõtteks, mis aitab kaasa seaduslikkuse põhimõtte tagamisele.

Analüüsides täpsemalt käesoleva töö alapeatüki 2.4.2. põhjal Rootsi õiguskorra käsitlust, sätestab sarnaselt Eesti PS § 3 lõike 1 I lauses tooduga ka Rootsi põhiseaduse I peatüki artikli 1 lõige 3, et avalikku võimu teostatakse seaduse alusel. Rootsi õnnetuste eest kaitsmise seaduses on toodud mitmeid seaduslikke aluseid avaliku võimu teostamiseks, sh on ka Rootsi valitsusele antud mitmeid erivolitusi õiguste ja vabaduste piiramiseks hädaolukordades. Samas on eelnevalt nimetatud seaduse VIII peatüki §-s 3 sätestatud, et kui Rootsi Kuningriik on sõjas või selle ohus või esinevad muud erakorralised asjaolud, võib valitsus anda välja ka täiendavaid regulatsioone, kui see on oluliselt vajalik totaalkaitse vm seaduses sätestatud eesmärgi täitmiseks. Sarnaselt on sätestatud ka sama seaduse X peatüki §-s 1, kus on loetletud, et täiendavate õigusaktide andmise eesmärkideks võib olla ka vajadus kaitsta isikute elu ja tervist, keskkonda ja haridust. Need sätted tuginevad eeskätt Rootsi põhiseaduse XV peatüki artikli 6 lõikes 1 toodule, mille kohaselt on valitsusel õigus sõja või selle ohu korral seaduses sätestatud volituse alusel võtta määruste kaudu vastu sätteid, mis tavaolukorras peaksid olema sätestatud seadusega.

Sarnaselt RiKS §-ga 19, on ka Rootsi õnnetuste eest kaitsmise seaduse VIII peatüki §-s 3 toodud välja selle volitusnormi kohaldamise ühe tingimusena sõda, kuigi antud sätte sõnastusest tulenevalt laieneb volitus lisaks sellele ka sõja ohule ning ka muudele erakorralistele asjaoludele. Lisaks on märgitud, et volitusnormi eesmärgiks on totaalkaitse vm seaduses sätestatud eesmärk, st üldistatult riigi julgeolek, mida võib pidada ka legitiimseks eesmärgiks RiKS § 19 lõike 1 alusel meetmeid kehtestades ja kohaldades. Samas on RiKS-is sisalduv üldvolitus siiski oma sisu poolest oluliselt erinev, kuna Rootsi õnnetuste eest kaitsmise seaduses sisalduvad eelnevalt mainitud volitusnormid viitavad pigem sellele, et Rootsi valitsusel on nende alusel õigus kehtestada täiendavaid üldakte, RiKS § 19 lõikest 1 alusel on Vabariigi Valitsusel õigus kehtestada aga üldkorraldusi, mis on käsitletavad üksikaktidena ning mis õigusnorme kui selliseid ei sisalda. Samuti on erinevalt Eestist Rootsi valitsusele juba põhiseaduse tasandil antud otsene volitus võtta vastu sõja või selle ohu korral täiendavaid regulatsioone, kui parlament on vastava seadusliku aluse ette näinud.

Üldiselt leiab autor, et kuigi Rootsi õnnetuste eest kaitsmise seaduses sisalduvad volitused annavad õiguse Rootsi valitsusele anda välja ka täiendavaid regulatsioone, ei ole nendest konkreetsetest volitusnormidest seaduslikkuse põhimõtte aspektist midagi täiendavalt meie riigikaitseseaduses sisalduvale üldvolitusele eeskujuks võtta. Seda eeskätt seetõttu, et Rootsi valitsusele on antud otsene volitus täiendavate regulatsioonide andmiseks sõja või selle ohu olukorras erinevalt Eesti õiguskorrast juba põhiseaduse tasandil. Samuti on selle alusel

kehtestatavate piiravate meetmete sisu ja ulatuse seisukohast mitmeid piiranguid Rootsi põhiseaduses endas ette nähtud, seega ei ole Rootsi õnnetuste eest kaitsmise seaduses neid täitevvõimu tegutsemisele seatavaid piire just erilise põhjalikkusega käsitletud, millest tulenevalt on RiKS § 19 lõikes 1 sisalduv üldvolitusnorm täidesaatva võimu piiritlemisel isegi konkreetsem.

Kokkuvõtvalt on autor eeltoodust tulenevalt seisukohal, et RiKS § 19 lõikes 1 sisalduv üldvolitus ei ole täiel määral kooskõlas seaduslikkuse põhimõttega, kuna sellest volitusnormist ei tulene päris täpselt, millise sisu ja ulatusega võivad olla selle alusel kehtestatavad ja kohaldatavad piiravad meetmed. Samuti puudub ka viide subsidiaarsusele nagu on oma arvamuses RiKS eelnõule on tähelepanu pööranud ka endine õiguskantsler. Kuigi autor leidis, et otsese viite puudumine proportsionaalsuse põhimõtte ei välista küll selles osas seaduslikkuse põhimõtte järgimist, siis näiteks Soome sarnastes eriseadustes on otsesed viited proportsionaalsusele olemas, mistõttu ei oleks autori hinnangul ülemäärane otsest viidet proportsionaalsuse põhimõttele RiKS-is sisalduvatesse üldsätetesse samuti lisada, kuna antud seaduse alusel on erinevatel haldusorganitel nii erivolituste kui ka Vabariigi Valitsusel üldvolituse alusel õigus kehtestada ja kohaldada mitmeid põhiõigusi ja -vabadusi piiravaid meetmeid ning proportsionaalsuse põhimõtte on oluline taoliste meetmete ja nendega seonduvate riivete võimalike ulatuste määramisel.

3.2. RiKS eelnõus 112SE sisalduva üldvolituse kooskõla

Käesoleva töö kirjutamise hetkel on Riigikogus menetluses uus RiKS eelnõu 112SE (edaspidi ka kui eelnõu), mille menetlus algatati juba 02.12.2019. Uus eelnõu on valminud riigikaitseõiguse revisjoni raames ning nagu ka revisjoni läbiviimise tegevuskavast nähtub, on revisjoni eesmärgiks õiguse korrastamine ja edasiarendamine laiapindse riigikaitse valdkonnas.¹⁷⁸ Revisjoni töörühma liikmete poolt valminud „Riigikaitseõiguse muudatuste kontseptsioonis” (edaspidi ka kui kontseptsioon) on toodud, et: „Riigikaitseõiguse revisjoni eesmärgiks seati riigikaitseõiguse põhimõtteliste kitsaskohtade analüüsimine ning kaasaegse ning muutunud julgeolekulukorra vajadusi arvestava riigikaitseõiguse regulatsiooni muudatuste välja töötamine.”¹⁷⁹

¹⁷⁸Riigikaitseõiguse revisjoni läbiviimise tegevuskava 2016-2019. Justiitsministeerium: 2016, lk 2. Arvutivõrgus: riigikaitseõiguse_revisjoni_läbiviimise_tegevuskava_2016-2019_nov.pdf (just.ee) (30.03.2021).

¹⁷⁹ Riigikaitseõiguse muudatuste kontseptsioon, lk 4.

Kuna töö autor leidis eelmises alapeatükis, et hetkel kehtivas riigikaitseseaduses sisalduv üldvolutus ei vasta täiel määral PS § 3 lõike 1 I lauses sätestatud seaduslikkuse põhimõttele, analüüsib autor järgnevalt, milliseid muudatusi on eelnõuga tehtud seoses riigikaitseseaduses sisalduva üldvolutusnormiga ning kuidas antud muudatused suhestuvad seaduslikkuse põhimõttega, st kas eelnõuga ette nähtud muudatused aitavad võrreldes kehtiva riigikaitseseadusega tagada ulatuslikuma kooskõla seaduslikkuse põhimõttega ning kas autori poolt eespool välja toodud probleemkohad on uue eelnõu raames saanud lahenduse.

Võrreldes hetkel kehtiva RiKS-iga, on tehtud eelnõuga mitmeid olulisi muudatusi. Käesoleva töö kontekstis kõige olulisemaks muudatuseks võib pidada seda, et põhiõiguste ja -vabaduste piiramise üldvolutus on viidud RiKS eelnõu §-i 39 ning selle sõnastust on ka oluliselt täpsustatud. Selle paragrahvi lg 1 on sarnane kehtiva RiKS § 19 lõikega 1, kuid nagu mainitud, on uues eelnõus selle sätte sõnastust muudetud. Esimese olulise muudatusena sisaldab eelnõu § 39 lg 1 viidet ka erakorralisele seisukorrale, seega on eelnõuga üldvolutust laiendatud lisaks sõjaseisukorrale ka erakorralisele seisukorrale. Eelnõu seletuskirja kohaselt puudub hetkel kehtivas erakorralise seisukorra seaduses (ErSS) üldklausel põhiõiguste ja -vabaduste piiramiseks, mis võimaldaks ettenägematutes olukordades vajadusel isikute põhiõigusi- ja vabadusi põhiseadusliku korra kaitseks piirata.¹⁸⁰

Lisaks on üldvolutuse laiendamise vajalikkust erakorralisele seisukorrale põhjendatud ka eelnevalt viidatud kontseptsioonis, kus on toodud, et tegelikult ei erista PS põhiõiguste ja -vabaduste piiramise seisukohast erakorralist seisukorda ja sõjaseisukorda, mistõttu võivad olla PS §-st 130 tulenevalt nendes erikordades kehtestatavad meetmed ühesuguse riivega, arvestades PS-st tulenevaid üldiseid nõudeid. Kehtiv õigus võimaldab aga nendes erikordades kohaldada erinevaid ning erineva ulatusega piiravaid meetmeid, mis raskendab kriisiolukorra muutumisel piiravate meetmete kiiret ja tõhusat kohaldamist.¹⁸¹ Kuigi sõjaseisukord ja erakorraline seisukord on oma olemuselt ja väljakuulutamise poolest küll erinevad, siis ei ole ka autori arvates põhjendatud nende kahe erikorra ajal kehtestatavates meetmetes teha erisusi, kuna põhiseaduse PS § 130 seda ette ei näe.

¹⁸⁰ Riigikaitseseaduse eelnõu. 112SE. Seletuskiri, lk 80.

¹⁸¹ *Ibidem*, lk 63.

Lisaks on ka eelnõu seletuskirjas põhjendatud üldvolituse kasutuselevõtmist erakorralises seisukorras sarnaselt sõjaseisukorraga selle olukorra muutliku olemusega, millest tulenevalt on Vabariigi Valitsusele vajalik anda ulatuslikum kaalutlusruum, kuna seaduses ei ole võimalik ette näha kõiki meetmeid, mille kohaldamine võib olla taolises olukorras vältimatult vajalik.¹⁸² Seletuskirja kohaselt on vajalik kõigi riigikaitse valdkonda reguleerivate seaduste, sh RiKS-i ja ErSS-i seostamine¹⁸³ ning seega saab eespool toodud muudatust seostada ka õigusselguse põhimõtte parema tagamisega, mis aitab nii seaduse rakendajatel kui ka adressaatidel paremini aru saada, millised on konkreetsetes olukordades rakendatavad võimalikud lahendused.

Lisaks eespool toodule, on lisatud eelnõu § 39 lõikesse 1 ka täiendav lauseosa, mille kohaselt võib üldvolitust rakendada sõjaseisukorras ning erakorralises seisukorras juhul, kui kõik seadustes sätestatud muud meetmed on ammendunud. Eelnõu seletuskirja kohaselt tagatakse selle viitega üldklausli ja selle kohaldamise proportsionaalsus.¹⁸⁴ See on ka üheks nendest probleemkohtadest, millele viitas töö autor analüüsides kehtivat riigikaitseseadust eelmises alapeatükis, kuna tulenevalt proportsionaalsuse põhimõttest peab kehtestatav ja kohaldatav meede olema vajalik, mis tähendab, et kõik vähem riivavad seaduses sätestatud eesmärgi täitmiseks sobivad abinõud peavad olema eelnevalt juba kasutusele võetud, vastasel juhul ei oleks meede ega sellega kaasnev piirang proportsionaalne.

Seetõttu ongi oluline, et enne üldklausli rakendamist vaataks põhiõigusi ja -vabadusi piiravate meetmete kehtestaja, kas soovitud eesmärki, nt riigi julgeolekut, on võimalik tulemuslikult tagada konkreetsetes olukorras mõnes erivolituses välja toodud sobiva meetme abil, kuna tõenäoliselt on erivolituste alusel sätestatud meetmed isikute jaoks vähem koormavamad tulenevalt juba sellest, et seadusandja on seaduses näinud ette võrreldes üldvolitusega konkreetsemad tingimused ja piirid nende volituste rakendamisel. Autori hinnangul on antud täiendus ka seaduslikkuse põhimõtte kontekstis oluline, sest selle kohaselt on seadusandjal kohustus näha ette võimalikult täpne ja selge volitusnorm, et välistada täitevvõimu omavoli.

Lisaks proportsionaalsuse põhimõttele, aitab antud täiendus kaasa ka subsidiaarsuse printsiibi tagamisele riigikaitseseaduses, kuna antud printsiibi kohaselt tuleks kõiki olukorra tulemuslikuks lahendamiseks elluviidavaid tegevusi täita võimalikult madalal tasandil. Kuna erivolituste alusel on võimalik kehtestada ja kohaldada ka meetmeid Vabariigi Valitsusest

¹⁸² Ibidem, lk 80.

¹⁸³ Ibidem, lk 7.

¹⁸⁴ Ibidem, lk 80-81.

madalamal seisvate haldusorganite poolt, on jällegi oluline, et üldvolitust rakendatakse alles siis, kui erivolituste rakendamine soovitud tulemust ei anna. Üldvolituse subsidiaarsusele pööras tähelepanu ka endine õiguskantsler oma arvamuses kehtiva riigikaitseaduse eelnõule.¹⁸⁵

RiKS eelnõu § 30 sätestab ka eraldiseisvalt proportsionaalsuse põhimõtte, mille sisu on sätestatud üsna detailselt. Eelnõu väljatöötajad on põhimõttele viitamist põhjendanud just RiKS-is sisalduvate sätete suure abstraktsusega, mistõttu on küll selles sisalduvad normid piisavalt paindlikud vajadusel riigikaitse tulemuslikuks teostamiseks, kuid samas nenditakse, et see sama abstraktsus võib kaasa tuua ka kaalutlusvead võimuvolituste kasutamisel. Kuna proportsionaalsuse põhimõtte on kaalutlusõiguse teostamisel keskse tähtsusega ning kriteeriumiks põhiõiguste piirangute kaalumisel ja piiravate meetmete rakendamisel, on seega peetud oluliseks põhimõttele otse ka eelnõus viidata.¹⁸⁶

Kuigi käesoleva töö autor leidis eelnevas alapeatükis, et otsese viite puudumine proportsionaalsuse põhimõttele ei tähenda, et selle põhimõtte järgimine ei oleks mingil põhjusel haldusorganitele, sh Vabariigi Valitsusele kohustuslik, siis ei oleks ka autori hinnangul proportsionaalsuse põhimõtte otsene sätestus riigikaitseaduses ülemäärane. Sarnaselt eelnõu väljatöötajatega on ka autor seisukohal, et kuna riigikaitseadus võimaldab mitmeid, sh kaalukaid piiranguid isikute põhiõigustele ja -vabadustele, võiks sellele ka seaduses otseselt viidata olenemata sellest, et haldusorganid on tulenevalt PS-st ja HMS-st kohustatud seda põhimõtet järgima. Otsene viide proportsionaalsusele võib potentsiaalselt kaasa aidata ka seaduslikkuse põhimõtte tagamisele konkreetsete piirangute kehtestamisel ja kohaldamisel, kuna just proportsionaalsus on üheks oluliseks põhimõtteks, mis aitab otsustada piiravate meetmete ja nende võimalike riivete sisu ja ulatuse üle.

Ka eelnõu § 39 lg 2 on sarnane kehtiva RiKS § 19 lõikega 2, mille kohaselt ei tohi PS § 130 alusel piirata teatud põhiõigusi ja -vabadusi. Samas on eelnõuga täpsustatud, et lõikes 2 loetletud põhiõigusi ja vabadusi tohib piirata „/.../üksnes kooskõlas PS teise peatükiga ning üksnes juhul, kui see on vältimatult vajalik ning piiranguga ei moonutata piiratavate põhiõiguste ja -vabaduste olemust.”¹⁸⁷ Autori hinnangul aitab nimetatud täiendus kaasa õigusselguse põhimõttele tagamisele, kuna kehtiva RiKS § 19 lõike 2 sõnastusest võib jääda mulje, et

¹⁸⁵ Õiguskantsleri arvamus riigikaitseaduse eelnõule, lk 5.

¹⁸⁶ Riigikaitseaduse eelnõu. 112 SE. Seletuskiri, lk 68-69.

¹⁸⁷ *Ibidem*, lk 81.

sõjaseisukorra ajal ei ole lubatud selles paragrahvis loetletud põhiõigusi ja -vabadusi üldse piirata, st antud sätet võib tõlgendada absoluutse keeluna, kuigi see seda ei ole. Lisaks sisaldab täiendus ka jällegi viidet PS §-s 11 sätestatud proportsionaalsuse põhimõttele, mis on autori hinnangul igati positiivne ka seaduslikkuse põhimõtte kontekstis, kuna mida täpsemalt ja konkreetsemalt seab seadusandja täitevvõimu tegevusele piiranguid, seda suurem on tõenäosus, et seaduslikkuse põhimõte on PS § 3 lõike 1 I lause kohaselt ka täidetud.

Kuigi RiKS § 19 lõikes 3 sätestatud eelnõu §-i 39 üle viidud ei ole, sätestab eelnõu § 29 lg 5, et kaitseolukorra ajal piiravate meetmete kohaldamisel tuleb järgida Eestile siduvatest välislepingutest tulenevaid piiranguid ning rahvusvahelise õiguse üldtunnustatud põhimõtteid. Samuti peab selle sätte kohaselt olema sarnaselt RiKS § 19 lõikes 3 tooduga inimõigusi käsitletava välislepinguga võetud kohustustes kõrvale kaldumine lubatud välislepingus endas ning piirangud peavad vastama rahvusvahelise õiguse järgsetele kohustustele. Lisaks on välislepingutest tulenevat teavituskohustust täpsustatud eelnõu §-s 10, mida kehtivas seaduses eraldiseisvalt välja toodud ei ole. Seega ei ole tegelikult RiKS-is sisalduva üldvolituse kontekstis selles osas midagi muudetud, eelnõuga on vaid täpsustatud, et eeltoodud sätte kohaldub kõigile kaitseolukorra meetmetele. Eelnõu seletuskirjast nähtub, et antud sätte on aluseks ka KorSi jt eriseadustes sätestatud riikliku järelevalve meetmete kohaldamisel.¹⁸⁸

Lisaks eelnõu 4. peatüki 2. jaos sätestatud kaitseolukorra meetmetele, on sama peatüki 3. jaos ette nähtud ka täiendavad põhiõigusi ja -vabadusi piiravad meetmed, mida on võimalik rakendada ainult erakorralise seisukorra või sõjaseisukorra ajal. Seega on §§-d 40-51 sarnased kehtiva seaduse §-ga 20, kuigi antud meetmeid on eelnõu kohaselt võimalik kehtestada ka erakorralise seisukorra ajal. Kuna eelnõus ega selle seletuskirjas ei ole viidet, et erakorralise seisukorra või sõjaseisukorra ajal võib täiendavalt ka teistes seadustes sätestatud meetmeid rakendada nagu on kehtivas RiKS § 20 lõikes 1, on sellega töö autori hinnangul tagatud paremini ka õigusselguse ja seaduslikkuse põhimõtted, kuna sellest tulenevalt on võimalik nii seaduse adressaatidel kui ka rakendajatel paremini aru saada, millised on need seaduses sätestatud meetmed ehk erivolituste alusel kehtestatud meetmed, mille ammendumisel on Vabariigi Valitsusel õigus üldvolituse alusel tegutseda.

¹⁸⁸ *Ibidem*, lk 68.

Selle probleemkoha tõid välja ka riigikaitseõiguse revisjoni töörühma liikmed eespool nimetatud kontseptsioonis, milles nenditi, et olemasolevate meetmete korrastamine ning nende paiknemise ülevaatamine seadustes on vajalik, kuna taolistes olukordades on vajalik kiiresti reageerida ning seega peab olema riigiasutustel selge kes, millal ja milliseid meetmeid saab kohaldada. Kontseptsiooni kohaselt saab seeläbi tagatud lisaks õigusselgusele ka õiguskindluse põhimõtte, kuna meetmete adressaatide seisukohast on samuti oluline, et piiravate meetmete sisu, ulatus ning kohaldamise kord oleks selge ning seetõttu tekib ka konkreetsete meetmete adressaatidel selge pilt, kes millal ja mille alusel võib nende õigusi ja vabadusi piirata. Lisaks meetmete adressaatidele on muudatustel töörühma liikmete sõnul ka oluline mõju nende meetmete kehtestajatele ja kohaldajatele, kellel on võimalik toetuda seaduse ühetaolisele tõlgendamisele.¹⁸⁹

Eelnevas alapeatükis tõi autor välja veel ühe probleemkohana asjaolu, et kuigi PS § 130 kohaselt on sõjaseisukorra ning erakorralise seisukorra ajal kehtestatavate meetmete legitiimseks eesmärgiks ka vajadus tagada avalik kord, ei ole seda RiKS § 19 lõikes 1 piiravate meetmete eesmärgina välja toodud. RiKS uue eelnõuga on see ebakõla lahendatud, kuna eelnõu § 39 lõige 1 nimetab lisaks riigi julgeoleku kaitselisele piiravate meetmete kehtestamise eesmärgina ka avaliku korra kaitse. See täiendus tagab autori hinnangul parema kooskõla põhiseadusega, mis on tulenevalt PS § 3 lõike 1 I lausest ka oluline riigivõimu teostamise kontekstis, kuna avaliku võimu organid peavad lisaks seadustele lähtuma oma tegevuses eeskätt põhiseadusest.

Üldises plaanis on autori hinnangul võrreldes kehtiva RiKS-iga uue eelnõuga tagatud paremini nii õigusselguse kui ka seaduslikkuse põhimõtte ning ka üleüldine põhiseaduspärasus. Kuigi autor leidis, et hetkel kehtiva riigikaitseseaduse §-s 19 lõikes 1 toodud üldvolutus ei vasta täiel määral seaduse ülimuslikkuse põhimõttele, on hetkel Riigikogus menetluses oleva eelnõuga tehtud põhiõiguste ja -vabaduste piiramise üldvolutusega seonduvalt mitmeid olulisi muudatusi ja täpsustusi, millega on ühtlasi lahendatud ka töö eelmises alapeatükis autori poolt viidatud kitsaskohad, mis puudutavad sõjaseisukorras kohaldatava üldvolutuse kooskõla seaduse ülimuslikkuse põhimõttega. Seega leiab autor, et uue eelnõu väljatöötajad on tulemuslikult suutnud lahendada need kehtiva õiguse probleemkohad, mis seonduvad põhiõiguste ja -vabaduste piiramise üldvolutusega riigikaitseseaduses ning sellest tulenevalt võib pidada eelnõu § 39 lõikes 1 sätestatud üldvolutust seaduse ülimuslikkuse põhimõttega kooskõlas olevaks.

¹⁸⁹ Riigikaitseõiguse muudatuste kontseptsioon, lk 79-80.

KOKKUVÕTE

Käesoleva magistritöö eesmärgiks oli välja selgitada, kas RiKS § 19 lõikes 1 toodud isikute põhiõigusi ja -vabadusi piirav üldvolitus vastab seaduse ülimuslikkuse põhimõttele. Töö autori hinnangul sai sissejuhatuses püstitatud eesmärk täidetud, kuna autor leidis töö III peatükis sisalduva analüüsi käigus, et RiKS § 19 lõikes 1 sätestatud üldvolitusnorm ei ole täielikult kooskõlas seaduse ülimuslikkuse põhimõttega. Samuti analüüsis autor alapeatükis 3.2. uues riigikaitseaduse eelnõus 112 SE sisalduva põhiõigusi ja -vabadusi piirava üldvolituse vastavust seaduse ülimuslikkuse põhimõttega ning leidis, et autori poolt viidatud kehtiva õiguse kitsaskohad on eelnõu väljatöötamise ning sellele eelnenud riigikaitseõiguse revisjoni käigus saanud lahenduse, mistõttu on eelnõu § 39 lõikes 1 sätestatud üldvolitus kooskõlas PS § 3 lõike 1 I lauses sätestatud seaduslikkuse põhimõttega.

Seoses eelnevalt toodud töö eesmärgiga, püstitas autor käesoleva töö sissejuhatuses ka uurimishüpoteesi, mille kohaselt RiKS § 19 lõikes 1 sätestatud põhiõigusi ja -vabadusi piirav volitusnorm ei ole kooskõlas seaduse ülimuslikkuse põhimõttega ning on seega vastuolus põhiseadusega. Nagu ka eelnevalt viidatud, leidis töö autori hinnangul hüpotees töö alapeatükis 3.1. sisalduva analüüsi käigus kinnitust. Samuti leidis autor vastused kõigile sissejuhatuses nimetatud uurimisküsimustele, mis aitasid kaasa magistritöö eesmärgi täitmisele ning uurimishüpoteesi kinnitamisele. Järgnevalt on esitatud autori põhilised järeldused ja seisukohad töö sissejuhatuses välja toodud uurimisküsimustele.

Esimese uurimisküsimuse raames soovis autor välja selgitada, millised on need alused, millest tulenevalt võib põhiõigusi ja -vabadusi piirata erakorralise ja sõjaseisukorra ajal. Käesoleva töö I peatüki alapeatükis 1.1. leidis autor, et erakorralise ja sõjaseisukorra ajal on tulenevalt PS §-st 130 põhiõiguste ja -vabaduste piiramine õigustatud juhul, kui riigi eksistentsi ähvardavad ohud, mille tõttu on ohustatud riigi julgeolek ja avalik kord. Need mõlemad ongi käsitletavad legitiimsete eesmärkidena põhiõiguste ja -vabaduste piirangute seadmisel. Samas ei ole PS § 130 alusel piiravate meetmete kehtestamine midagi sellist, mida saaks võtta kergekäeliselt, eelkõige tuleks erisuguste ohtude ilmnemisel lähtuda PS II peatükis sätestatust ning alles siis, kui tavapärased meetmed ei taga soovitud tulemust, on võimalik kehtestada ja kohaldada ulatuslikemaid piiranguid, mida PS § 130 ka võimaldab.

Oluline on mainida, et sellised piirangud peavad olema seadusega eraldi sätestatud, samuti ei tohi unustada PS §-s 11 toodud põhiõiguste ja -vabaduste piiramise üldiseid aluseid, sh proportsionaalsuse põhimõtet. Seega ei ole põhiseadusest tulenevalt võimalik erakorralise ja sõjaseisukorra ajal eirata põhiseaduses sätestatud olulisi põhimõtteid, sh PS § 3 lõike 1 I lauses sätestatud seaduslikkuse põhimõtet. Lisaks on taolistes olukordades rahvusvaheline õigus jätkuvalt Eesti õigussüsteemi lahutamatuks osaks, mistõttu tuleb arvestada ka nendel puhkudel rahvusvahelisest õigusest, sh välislepingutest tulenevate piirangute ja kohustustega. Üldjoontes on tulenevalt rahvusvahelisest õigusest taolistes olukordades võimalik mitmeid põhiõigusi ja -vabadusi siiski piirata, et kaitsta isikute elu ja tervist ning pöörduda tagasi rahuaegse riigikorralduse juurde.

Teine uurimisküsimus puudutas seaduse ülimuslikkuse põhimõtet, täpsemalt soovis töö autor kindlaks teha, mida kujutab endast eelnevalt mainitud põhimõte ning kuidas mõjutab see põhimõte põhiõiguste ja -vabaduste piiramist. Seaduse ülimuslikkuse põhimõttega seonduvat käsitles autor põhjalikumalt töö alapeatükis 1.2. ning leidis, et põhimõte tuleneb eeskätt PS § 3 lõike 1 I lausest. Oluline on eristada aga lauses toodud alternatiive, st. põhiseaduse ülimuslikkuse ja seaduse ülimuslikkuse (sh -reservatsiooni) põhimõtteid. Põhiseaduse ülimuslikkuse põhimõte viitab peamiselt sellele, et kõik põhiseadusest madalamal seisvad õigusaktid ja kogu avaliku võimu tegevus peab vastama põhiseadusele. Seadusereservatsiooni põhimõtte sisu on aga veidi keerulisem, kui ainult see, et kõik madalama astme õigusaktid ning riigivõimu tegevus peavad vastama seadusele.

PS § 3 lõike 1 I lauses nimetatud riigivõimu tegevuse kooskõla seadustega võib nimetada ka seadusereservatsiooni põhimõtteks. Sellest tulenevalt peab kõik olulised küsimused riigis otsustama seadusandja ning seega reguleerima antud küsimused seaduse tasandil. Lisaks muudele olulistele küsimustele, võib pidada oluliseks ka põhiõiguste ja -vabadustega seonduvat ning seetõttu peab sellistel piirangutel olema samuti seaduslik alus. Seega mõjutab seaduslikkuse põhimõte otseselt ka põhiõiguste ja -vabaduste piiramist, mis tähendab, et kõik sellised piirangud peavad olema kehtestatud otseselt või kaudselt seadusandja poolt. Nagu ka autor eelnevalt leidis, ei ole võimalik erakorralise seisukorra või sõjaseisukorra ajal antud põhimõttest kõrvale kalduda.

Samas ei ole seaduslikkuse põhimõte absoluutne, kuna sageli ei ole võimalik seadusandjal seadusega ette näha lahendusi kõikvõimalikele olukordadele ning sellistel määramatutel juhtudel on seadusandja õigustatud sellised küsimused edasi delegeerima täitevvõimule, kes

võib seaduses sätestatud volituse alusel mh otsustada ka põhiõiguste ja -vabaduste piiramise üle. Seadusliku aluse põhimõttest kõrvale kaldumine on lubatav ka Riigikohtu praktika kohaselt, kuid sellisel juhul on siiski seadusandjal kohustus määrata ära need raamid, mis seavad piirid täidesaatva võimu tegutsemisele, et välistada täitevvõimu omavoli. Seega on seadusandjal selliste küsimuste lõpliku otsustamise delegeerimisel täitevvõimule siiski kohustus näha seaduses ette väga täpsed ja selged volitusnormid, mistõttu ei saa alahinnata seadusandja rolli taoliste volitusnormide sõnastamisel. Juhul, kui volitusnormiga nähakse ette põhiõiguste ja -vabaduste piirangud, peab volitusnormi sisu olema proportsionaalne vastava riive intensiivsusega.

Kolmanda uurimisküsimuse abil jõudis töö autor järeldusele, et kehtivas riigikaitseaduses on mitmeid põhiõiguste ja -vabaduste piiramise volitusi ja tingmusi, sh RiKS § 19 lg 1, milles sisaldub isikute põhiõiguste ja -vabaduste piiramise üldvolitus. Eelnevalt nimetatud üldvolitust on võimalik rakendada Vabariigi Valitsuse poolt ainult vältimatul vajadusel sõjaseisukorras, kuid samas tuleb arvestada ka riigikaitseaduse §-s 10 sätestatud õiguste ja vabaduste piiramise üldpõhimõtetega. Lisaks üldvolitusele on riigikaitseaduses ette nähtud ka erivolitused piiravate meetmete kehtestamiseks, mis sisalduvad RiKS §§-des 15, 20, 24 ja 28 ning mida on võimalik kohaldada ka sõjaseisukorra ajal.

Käesoleva töö alapeatükis 2.3. analüüsis autor mh RiKS § 19 lõike 1 alusel Vabariigi Valitsuse poolt piiravate meetmete kohaldamiseks kehtestatava haldusakti õiguslikku olemust. Autor leidis, et tegemist on üldkorraldusega HMS § 51 lõike 2 mõttes. Autori hinnangul on sõjaseisukorras just üldkorralduste kehtestamisel oluline eelis "tavaliste", st sama paragrahvi lõikes 1 nimetatud haldusaktide ees, kuna üldkorraldus erineb tavalisest haldusaktist adressaatide ringi määratletuse poolest, mistõttu võimaldab üldkorraldus selle adressaate kindlaks määrata ka üldiste tunnuste alusel, mis on oluline just eelkõige lähtuvalt sõjaseisukorra olemusest, kus ei pruugi olla võimalik piiravate meetmete konkreetseid adressaate niivõrd täpselt ette näha ning kus on vaja kõikvõimalikele ohtudele võimalikult kiiresti ning efektiivselt reageerida. Lisaks võimaldab taoline adressaatide määramatus vaidlustada üldkorraldust halduskohtus ka alles pärast seda, kui ilmneb, et üldkorralduses sätestatu mõjutab vahetult isiku põhiõigusi ja -vabadusi.

Neljanda uurimisküsimusega soovis autor välja selgitada, millistel alustel on võimalik põhiõiguste ja -vabaduste piiramine hädaolukordades, sh sõjaolukorras võrdlusriikide Soome ja Rootsi näitel ning kuidas on seal tagatud seaduslikkuse põhimõtte järgimine. Kokkuvõtvalt

leidis autor töö alapeatükkides 2.4.1. ja 2.4.2., et nii Soome kui ka Rootsi põhiseadustes on sätestatud sarnaselt PS § 3 lõike 1 I lauses tooduga seaduslikkuse põhimõte, mis näeb ette, et täitevvõimu tegutsemiseks peab olema seaduslik alus. Mõlema riigi vastavad eriseadused nägid ette ka mitmeid erivolitusi haldusorganitele taolistes olukordades piiravate meetmete kohaldamiseks. Samas ei olnud Soome hädaolukorraks valmisoleku seaduses ning kaitseseisukorra seaduses sätestatud RiKS § 19 lõikega 1 võrreldavat üldvolitust täiendavate, st seaduses sätestamata meetmete kehtestamiseks ja kohaldamiseks. Lisaks on Soome õiguskorra puhul autori hinnangul üheks suureks erinevuseks võrreldes Eestiga see, et juhul, kui Soome valitsus annab välja erivolitustest tulenevalt dekreete, tuleb need esitada tagasiulatuvalt täiendavalt ka Soome parlamendile kaalumiseks, kellel on õigus otsustada nende kehtivuse üle.

Sarnaselt Eesti ja Soomega, on ka Rootsis seadusandlik võim reeglina parlamendi ainupädevuses, samas ei välista see seda, et Rootsi valitsus ei saaks anda näiteks sõjaolukorras täiendavaid regulatsioone, kuna vastavalt Rootsi õnnetuste eest kaitsmise seadusele on võimalik valitsusel anda seadusega võrreldes täiendavaid regulatsioone riigi totaalkaitse jm seaduses sätestatud eesmärkidel. Selline pädevus on Rootsi valitsusele otseselt ette nähtud juba põhiseaduse tasandil sõja ja selle ohu olukordadeks, Eesti põhiseadus sellist volitusnormi ei sisalda. Lisaks on RiKS-i alusel kehtestatav üldkorraldus käsitletav üksikaktina, Rootsi valitsusel on õigus aga õnnetuste eest kaitsmise seadusest tulenevalt anda välja täiendavaid regulatsioone ehk õiguse üldakte, mis sisaldavad erinevalt üksikaktidest ka õigusnorme. Kokkuvõtvalt leidis autor, et Rootsi õnnetuste eest kaitsmise seadusest ei ole RiKS-is sisalduvale üldvolitusele midagi täiendavat eeskujuks võtta tulenevalt sellest, volitusnormid, mis lubavad valitsusel anda välja täiendavaid regulatsioone, ei ole niivõrd konkreetsed, kui on RiKS § 19 lõikes 1 sisalduv üldvolitus.

Viies autori püstitatud uurimisküsimus keskendus RiKS § 19 lõikes 1 sisalduva üldvolituse kooskõla väljaselgitamisele seaduse ülimuslikkuse põhimõttega ning uues riigikaitseaduse eelnõus 112SE tehtud muudatustele seoses üldvolitusnormiga. Seetõttu analüüsis autor töö III peatüki alapeatükis 3.1., millistel tingimustel on võimalik teha erandeid seaduslikkuse põhimõttest ning kas hetkel kehtiva üldvolitusnormi sõnastus vastab nendele tingimustele. Autori põhijäreldus oli, et RiKS § 19 lõikes 1 sisalduv üldvolitus ei vasta täiel määral PS § 3 lõike 1 I lauses sätestatud seaduslikkuse põhimõttele, kuna ei sea piisavalt konkreetseid ja selgeid raame volitusnormi rakendajale, st Vabariigi Valitsusele volituse alusel meetmete kehtestamiseks ja kohaldamiseks.

Kokkuvõtvalt leidis autor, et eelnevalt viidatud üldvolitusest ei tulene päris täpselt, millise sisu ja ulatusega võivad olla selle alusel kehtestatavad ja kohaldatavad piiravad meetmed, kuna jääb ebaselgeks, millised on need RiKS § 19 lõike 1 sõnastuses viidatud meetmed, mida seaduses ei ole sätestatud. Selle põhjuseks on autori arvates eelkõige RiKS § 20 lõike 1 sätestus, mis viitab ka teistes seadustes toodud meetmetele, viitamata omakorda konkreetsetele seadustele või nende sätetele, mistõttu ei ole tagatud õigusselguse põhimõtte, kuna ei ole täpselt aru saada, millised on ikkagi need meetmed, mis on erivolitustega juba kehtestatud. Lisaks leidis autor, et seaduslikkuse põhimõtte paremaks tagamiseks tuleks lisada kehtivasse RiKS üldvolitusse ka viide sellele, et üldvolitust on võimalik rakendada ainult juhul, kui kõik erivolituste alusel kehtestatud sobivad meetmed on ammendunud. Selline viide tagaks parema kooskõlas nii subsidiaarsuse kui ka proportsionaalsuse põhimõtetega.

Kuigi seaduslikkuse tagamiseks on seadusandja kõnealuses üldvolituses ette näinud legitiimse eesmärgina riigi julgeoleku kaitse, peaks tulenevalt PS §-st 130 olema ka selle alusel piiravate meetmete teiseks legitiimseks eesmärgiks avalik kord, mida RiKS § 19 lõikes 1 märgitud ei ole. Lisaks leidis autor, et olenemata sellest, et otsest viidet proportsionaalsuse põhimõttele RiKS-is toodud ei ole, ei ole Vabariigi Valitsusel üldvolituse alusel kehtestatavate piiravate meetmete kontekstis tulenevalt HMS-ist ja PS-st seda põhimõtet võimalik eirata. Samas leidis autor Soome eriseaduste näitel, et otsene viide proportsionaalsuse põhimõttele ei oleks samas ka ülemäärane tulenevalt RiKS olemusest, mis võimaldab mitmeid, sh ulatuslikke piiranguid isikute põhiõigustele ja -vabadustele. Veel leidis autor, et Soome vastavates eriseadustes sisalduvad väga detailsed ning mitmeid erinevaid eluvaldkondi hõlmavad erivolitused, millest võib olla ka Eesti seadusandjal potentsiaalselt midagi RiKS-is sätestatavatele meetmetele eeskujuks võtta, kuna kõikvõimalike ettenähtavate meetmete sätestamine erivolitustena aitab kaasa ka oluliselt täitevvõimu tegevuse piiritlemisele ning seega ka kooskõla tagamisele seadusereservatsiooni põhimõttega.

Käesoleva töö alapeatükis 3.2. analüüsis autor ka magistritöö kirjutamise hetkel Riigikogus menetluses oleva uue riigikaitseaduse eelnõu 112SE kooskõla antud põhimõttega, täpsemalt analüüsis autor, milliseid muudatusi seoses eelnevalt mainitud üldvolitusega uus eelnõu ette näeb ning kas nende muudatusega on lahendatud eelnevalt autori poolt viidatud kehtiva seaduse probleemkohad. Olulise muudatusena on eelnõus viidud üldvolitusnorm § 39 lõikesse 1 ning selle sõnastust on ka täpsustatud. Tulenevalt PS § 130 sätestatud ühtsest käsitlesest erakorralise seisukorra ja sõjaseisukorra ajal kehtestatavatele ja kohaldatavatele piiravatele meetmetele, laieneb eelnõus olev üldvolitus ka erakorralisele seisukorrale. Samuti on eelnõu väljatöötajad

üldvolituse sõnastuses sätestanud, et üldklausli alusel on võimalik kehtestada täiendavaid meetmeid ainult sellisel juhul, kui kõik seaduses sisalduvad erivolituste alusel kehtestatud meetmed on ammendunud, mis oli ka üheks autori poolt välja toodud puudujäägiks kehtivas seaduses.

Lisaks on uue RiKS eelnõu §-ga 30 sätestatud detailselt proportsionaalsuse põhimõte. Kuigi antud põhimõte on üldvolituse ja seaduslikkuse põhimõtte kontekstis küll oluline, siis leidis autor, et olenemata selle põhimõtte otsese sätestuse puudumisest kehtivas seaduses ei saa seda pidada puudujäägiks, kuna põhimõte kohaldub ka tulenevalt HMS-ist ja põhiseaduse ülimuslikkusest üldvolituse alusel kehtestatavatele meetmetele olenemata sellest. Samas leidis autor, et otsene viide proportsionaalsuse põhimõtte kohaldumisele RiKS-is ei ole ka arvestades RiKS-i olemust, sh selles sisalduvate volitusnormide alusel kehtestatavate meetmete ja nende vastavate riivete intensiivsust ja ulatust, ülemäärane. Seega peab autor antud muudatust positiivseks ka seaduse ülimuslikkuse põhimõtte seisukohast.

Kuna lisaks eelnõu 4. peatüki 2. jaos sätestatud kaitseolukorra meetmetele on sama peatüki 3. jaoga ette nähtud täpsustatud ja ammendav loetelu sõjaseisukorra ja erakorralise seisukorra ajal kehtestatavatest meetmetest, leidis autor, et see aitab kaasa ka õigusselguse ja seaduslikkuse põhimõtete tagamisele RiKS-is sisalduva üldvolituse kontekstis, kuna selle alusel saab kehtestada meetmeid, mida seaduses ei ole sätestatud ehk meetmeid, mida erivolitustest ei tulene. Seega on autori hinnangul antud muudatuse tulemusel ka selgem üldvolituse alusel kehtestatavate meetmete võimalik sisu, kuna RiKS eelnõu kohaselt ei ole enam vajadust otsida sõjaseisukorras kehtestatavaid võimalikke meetmeid teistest seadustest, millele viitab hetkel kehtiv RiKS § 20 lg 1. Veel pidas autor positiivseks täienduseks eelnõuga üldvolitusse lisatud avaliku korra kaitse eesmärki, kuna tulenevalt PS §-st 130 on see lisaks riigi julgeolekule samuti selline legitiimne eesmärk, mille huvides on sõjaseisukorras ja erakorralises seisukorras rahuajast intensiivsemad põhiõiguste ja -vabaduste piirangud lubatavad, mistõttu tagatakse selle täiendusega ka parem kooskõla põhiseadusega.

Kokkuvõtvalt asub autor seega seisukohale, et kehtivas riigikaitse seaduses sisalduv üldvolitus ei vasta täies ulatuses nii seaduslikkuse kui ka õigusselguse põhimõtetele ja ei ole seetõttu põhiseaduspärane. Autor põhjendab oma seisukohta sellega, et kuigi seadusereservatsiooni põhimõte ei ole absoluutne, ei ole RiKS § 19 lõikes 1 sisalduvas üldvolitus arvestatud kõigi nende tingimustega, mida antud põhimõtte ette näeb ehk üldistatult ei ole seadusandja antud volitusnormi piisavalt selge ja täpsena ette näinud, kuigi erinevate küsimuste delegerimisel

täitevvõimule peaks taoline volitus just selline olema. Mis puudutab aga riigikaitseseaduse eelnõu 112SE raames tehtud muudatusi, lahendavad antud muudatused autori hinnangul ära kehtivas riigikaitseseaduses sätestatud üldvolitusega seonduvad probleemkohad, millest tulenevalt saab autori hinnangul Riigikogus menetluses olevas eelnõus sisalduvat üldklauslit pidada seaduse ülimuslikkuse põhimõttega kooskõlas olevaks.

GENERAL AUTHORISATION IN THE ESTONIAN NATIONAL DEFENCE ACT, WHICH PROVIDES LIMITATION ON FUNDAMENTAL RIGHTS AND FREEDOMS AND ITS COMPLIANCE WITH THE PRINCIPLE OF THE PRIMACY OF LAW

SUMMARY

The Master's thesis is about general authorisation in the Estonian National Defence Act, which provides limitation on fundamental rights and freedoms during a state of war and its compliance with the principle of the primacy of law. Therefore, the main objective was to find out whether and to what extent the general authorisation in the National Defence Act is consistent with this principle. The problem of the general authorisation is connected with the parliamentary reservation, which requires that the Parliament shall decide all the important issues in the state by itself, including the questions regarding limitations on fundamental rights and freedoms. The author of the thesis has used both qualitative and comparative research methods to reach the objective. For a comparative research method, the author has used Swedish and Finnish legal theories and laws to analyse the research problem from the perspective of those countries.

The following research questions were raised to solve the research problem: 1) What is the general legal basis for restricting fundamental rights and freedoms during a state of emergency and a state of war? 2) What is the principle of the primacy of law and what impact does it have on the limitations on fundamental rights and freedoms? 3) What are the legal grounds and conditions in the National Defence Act, including § 19 subsection 1 for restricting fundamental rights and freedoms? 4) What is the legal basis for restricting fundamental rights and freedoms in the emergency situations in Finland and Sweden and how is the principle of legality guaranteed there? 5) Whether and to what extent is § 19 subsection 1 of the National Defence Act in accordance with the principle of the primacy of law and what changes have been done regarding the general authorisation in the draft National Defence Act 112SE?

All these questions were answered in the research paper and the author's main conclusion is, that the general authorisation stipulated in § 19 subsection 1 of the National Defence Act is not entirely in accordance with the principle of the primacy of law. In the first chapter, the author found that the general legal basis for restricting fundamental rights and freedoms during a state of emergency and a state of war is set out in § 130 of the Constitution of the Republic of Estonia. This article allows to restrict the rights and freedoms of persons and to impose obligations on them during a state of emergency or a state of war in the interests of national security and public

order. However, those restrictive measures shall be imposed under conditions and pursuant to a procedure prescribed by the law. It means that specific conditions shall be provided by the law to impose those restrictive measures and therefore, there has to be an authorisation stipulated in the law. Moreover, the importance of the principles, which are set out in the Constitution, does not reduce if a state of emergency or a state of war has been declared. Therefore, the principle of legality shall not be infringed even if there are extraordinary circumstances in the state.

In addition, as the generally recognised principles and rules of international law are an inseparable part of the Estonian legal system (§ 3 subsection 1 of the Constitution), all those restrictions shall be in accordance with the principles and obligations under international law. In general, international law and treaties on human rights permit to establish restrictive measures in the time of war or other public emergencies to protect the life of the nation and to return to the state management as it was in the peacetime. However, there are rights and freedoms that shall not be limited in those situations. For example, the right to life shall be protected in all circumstances and it shall not be restricted. What is also important from the perspective of the international law, as well as from the perspective of the Constitution, the emergency measures and derogations from fundamental rights and freedoms shall be proportionate to the danger, which means that those restrictions are lawful only if they are in conformity with the principle of proportionality.

The sub-chapter 1.2. focuses on the principle of legality, which also includes the principle of the primacy of law. The principle of legality is stipulated in § 3 subsection 1 of the Constitution of the Republic of Estonia and it states that: „State power shall be exercised solely on the basis of the Constitution and laws that are in conformity therewith.” The principle of legality is linked with the parliamentary reservation, which requires that the Parliament shall decide all the important issues in the state by itself, including the issues regarding limitations on fundamental rights and freedoms. In general, it stipulates that the state shall be governed by the rule of law. However, the Parliament may delegate those issues to the Government of the Republic if the legal basis and specific conditions for those restrictions are set out in the law to eliminate any possibilities for the Government to misuse its powers.

Therefore, the legal basis is an authorisation given to the Government to act in the terms which are set out by the law. It means that the legislator has the obligation to provide clear limits to the executory powers in that authorisation norm, because otherwise, the principle of legality

would be infringed. This is also important in the terms of different emergency situations, including a state of war as the legal basis which provides those limits shall be formulated in the peacetime. As a result, the authorisations stipulated in the National Defence Act shall also be in accordance with the principle of legality, because those authorisations are the legal bases for the Government to act lawfully during different defence levels of the state, as well as during a state of emergency and a state of war.

In the second chapter, the author has focused on the different defence levels of the state given in the National Defence Act and the legal grounds for restricting fundamental rights and freedoms in this Act. The author concluded that the most intensive limitations on fundamental rights and freedoms have been set forth in § 19 subsection 1, which allows the Government of the Republic to establish and apply restrictive measures for limiting the fundamental rights and freedoms of a person, which are not provided for by law. The authorisation shall be implemented only in case it is absolutely necessary and for the prevention of combating of the threat to the national security. What is more, these measures could be applied as long as it is absolutely necessary. Accordingly, the Government may issue administrative acts on establishing those restrictive measures, which could be named as general orders within the meaning of § 51 subsection 2 of the Estonian Administrative Procedure Act.

The sub-section 2.4. gives an overview of the emergency regulations and powers in Finland and Sweden. In both countries, there are similar provisions in their constitutions compared to § 3 subsection 1 of the Constitution of Estonia that provides the principle of legality. However, the author recognised that the authorisations in their special acts are quite different by comparison with the authorisations laid down in the Estonian National Defence Act. In Finland, there are many authorisations in the Emergency Powers Act as well as in the State of Defence Act which cover many different situations and areas of life, therefore, those authorisation norms are rather specific. As a result, the Finnish legislator have not seen the need to formulate any general authorisations within those acts. On the other side, the Swedish legislator has provided a general authorisation in the Constitution itself, which allows the Government to issue further regulations in the case Sweden is at war or exposed to the danger of war, if there is a legal basis in the law. As a result, in the Civil Protection Act of Sweden there are two authorisation norms for the Government of Sweden to issue such regulations during the war or other similar extraordinary circumstances concerning the protection of total defence, life, health, education and environment.

In Finland, in the case where the Government uses its delegated legislative powers, the Parliament of Finland has the power to determine the validity of such decrees, which means that the Parliament may consider the legitimacy of any exemptions to fundamental rights and freedoms provided by the decree. In Sweden, there is also a parliamentary committee called the Committee on the Constitution which engages in *ex post* review of the actions of the Government during emergency situations, which means that the Parliament of Sweden (in Swedish named as *Riksdag*) also inspects whether the situation justifies the infringement measures which were taken by the Government. On the other hand, the Parliament of Estonia does not execute such *ex post* review, the rights of individuals are protected against unlawful actions performed in the course of the exercise of executive authority by the administrative courts (the Code of Administrative Court Procedure § 2 subsection 1). For example, if the Government issues a general order based on § 19 subsection 1 of the National Defence Act, the administrative court has the power to annul the administrative act in case those restrictive measures provided by the act are unlawful.

In the third chapter, the author has analysed whether and to what extent the general authorisation in the National Defence Act is consistent with the principle of the primacy of law. As noted, the author concluded that the general authorisation stipulated in the § 19 subsection 1 of the National Defence Act is not entirely in accordance with the principle of the primacy of law. Firstly, the author found that the general authorisation laid down in the Act does not give sufficient detail on the exact content and extent of the restrictive measures that may be imposed under the § 19 subsection 1. The aforementioned section stipulates that the Government may apply the measures not provided for by law, which means that the Government may apply the measures which have not been mentioned in the §§ 15 and 20, but § 20 also refers to the restrictive measures established on the basis of another legislation. However, the author's opinion is, that this reference is not in accordance with the general principle of legal clarity as there is no clarification about which measures could be applied on the basis of another legislation due to the fact, that there is no direct reference to specific acts or provisions.

Secondly, the author reached to the conclusion that § 19 subsection 1 shall prescribe that the restrictive measures could be applied only if all the appropriate measures provided in the other authorisations have been exhausted. This reference would be in conformity with the principles of proportionality and subsidiarity. Therefore, the general authorisation laid down under § 19 subsection 1 would be in accordance with the principle of legality in a greater extent as the parliamentary reservation requires that the Parliament as a legislator has the obligation to

provide clear limits to the executory powers in the authorisation norm. What is more, the author raised a question about the fact, that the protection of public order is not mentioned in § 19 subsection 1 as a legitimate purpose of restricting fundamental rights and freedoms, because the section refers only to the protection of national security. The reason is, that § 130 of the Constitution of the Republic of Estonia mentions the protection of public order as a legitimate purpose as well for restricting fundamental rights and freedoms under conditions prescribed by the same section.

Although the National Defence Act does not contain any direct reference to the principle of proportionality, the restrictive measures shall be applied by the Government in a manner consistent with this principle. The principle of proportionality is reflected in § 11 of the Constitution of Estonia as well as in § 3 subsection 2, § 54 and § 107 subsection 2 of the Administrative Procedure Act. However, both special acts in Finland provide direct references that the principle of proportionality shall be taken into account while applying restrictive measures during the emergency situation. On that account, the author pointed out that the direct reference to the principle of the proportionality would not be excessive as the National Defence Act provides many intensive limitations on fundamental rights and freedoms and the principle of proportionality is significantly important in the context of applying those restrictive measures as it limits the content and the scope of those measures which ensures the legality of the emergency powers.

In addition to the above, as the author found that there are many specific authorisation norms in the special acts of Finland, which cover many different situations and areas of life, it could be taken as a good example for the Estonian legislator as the restrictive measures provided in the National Defence Act are formulated rather generally. The reason is, that if all reasonably foreseeable measures are laid down by the act, it helps to prevent the misuse of executory powers during a state of war as well as to ensure greater consistency with the principle of legality. In conclusion, the general authorisation in the National Defence Act is not entirely consistent with the principle of the primacy of law for the reasons stated above. The principle of legality which includes the principle of the primacy of law requires that the legislator shall lay down clear and specific conditions in the authorisation given to the Government for restricting fundamental rights and freedoms. However, the general authorisation stipulated in § 19 subsection 1 of the National Defence Act does not provide clear and specific conditions that are sufficient enough.

The subchapter 3.2. focuses on the changes that have been done in the new draft act 112 SE of the National Defence Act regarding the general authorisation and its accordance with the principle of the primacy of law. In general, the author found that the abovementioned concerns of the valid National Defence Act have been eliminated by the new draft act. Firstly, the general authorisation norm has been transferred to the § 39 subsection 1. Moreover, the wording of the general authorisation has been specified and the restricting measures shall apply as well for the prevention or combating of the threat to the public order. As it was referred earlier, this is a necessary complement in the context of § 130 of the Constitution of Estonia as it stipulates that the protection of the public order is also a legislative purpose of those restricting measures that could be applied during a state of war. The second important addition is that the general authorisation refers also to the state of emergency which is also mentioned within the scope of § 130 of the Constitution.

What is more, the new draft act sets forth that the restrictive measures could be applied only if all the appropriate measures provided in the other authorisations have been exhausted. As the author mentioned before, this reference helps to ensure the conformity with the principles of proportionality and subsidiarity. As a result, the general authorisation laid down under § 39 subsection 1 ensures greater consistency with the principle of legality as the parliamentary reservation requires that the Parliament provides clear and specific conditions which apply to the Government in case there is a need to restrict fundamental rights and freedoms. Moreover, the § 30 of the draft act provides the principle of proportionality which has been drawn up in a detailed manner. As the author stated before, the principle of proportionality shall be taken into account by the Government even if the National Defence Act does not include the clear reference to the principle of proportionality. However, in author's opinion, § 30 of the draft act is a positive complement as the principle of proportionality is an essential part of applying those restrictive measures.

In addition, the draft act includes an exhaustive list of those measures which are applicable during a state of an emergency and a state of war. This amendment is important as it contributes to the principles of the legal clarity and legality due to the fact that the restrictive measures which are applicable under the general authorisation of the National Defence Act are more foreseeable, because the specific authorisation norms have been stipulated exhaustively in the law. Taking into account all those changes that have been pointed out by the author, the amendments that have been done in the new draft act 112 SE of the National Defence Act regarding the general authorisation provide better consistency with the principle of the primacy

of the law as the problematic issues of the valid Act have been eliminated. In author's opinion, § 39 subsection 1 of the National Defence Act provides clearer conditions and limits to the emergency powers that are exercised by the Government, which helps to prevent the abuse of executive powers.

KASUTATUD ALLIKAD

Kasutatud kirjandus

1. Adams, M., Janse, R. Rule of Law Decay: Terminology, Causes, Methods, Markers and Remedies.- Hague Journal on the Rule of Law 2019/11 (1).
2. Aedmaa, A. Avaliku kora kaitse Eesti õigusruumis.- Juridica 2004/7.
3. Aedmaa, A., Lopman, E., Parrest, E., Pilving, I., Vene, E. Haldusmenetluse käsiraamat.- Tartu: Tartu Ülikooli Kirjastus 2004.
4. Alexy, R. Põhiõigused Eesti põhiseaduses. Juridica 2001/Eriväljaanne.- Arvutivõrgus: https://www.juridica.ee/article_full.php?uri=2001_eriv_ljaanne_p_hi_igused_eesti_p_hiseaduses (25.01.2021).
5. Annus, T. Riigiõigus.- Tallinn: Juura 2006.
6. Cameron, I., Jonsson-Cornell, A. Sweden and COVID 19: A Constitutional Perspective. Verfassungsblog - On Matters Constitutional. 7.05.2020.- Arvutivõrgus: <https://verfassungsblog.de/sweden-and-covid-19-a-constitutional-perspective/> (23.04.2021).
7. Eesti Vabariigi põhiseadus. Komm. vlj. 5. vlj. Tartu: Iuridicum 2021.
8. El Zeidy, M. M. The ECHR and States of Emergency: Article 15 – A Domestic Power of Derogation from Human Rights Obligations.- San Diego International Law Journal 2003/4 (1).
9. Ernits, M. Põhiõigused, demokraatia, õigusriik.- Tartu: Tartu Ülikooli Kirjastus 2011
10. Fatovic, C. Emergencies and the Rule of Law. Oxford Research Encyclopedia of Politics.- Arvutivõrgus: <https://oxfordre.com/politics/view/10.1093/acrefore/9780190228637.001.0001/acrefore-9780190228637-e-93> (30.03.2021).
11. Gross, M. Kas Eesti riigikaitse õiguslik raamistik vajab ajakohastamist? – Riigikogu Toimetised 36/2017.
12. H. Haibach. The protection of human rights in emergency situations. Committee on Legal Affairs and Human Rights. Report. 09.04.2009, Doc nr 11858. Arvutivõrgus: <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-DocDetails-EN.asp?FileID=12260&lang=EN> (18.04.2021).
13. Important Information for the Population of Sweden. If Crisis or War Comes. Swedish Civil Contingencies Agency (MSB): May 2018.- Arvutivõrgus:

- <https://www.dinsakerhet.se/siteassets/dinsakerhet.se/broschyren-om-krisen-eller-kriget-kommer/om-krisen-eller-kriget-kommer---engelska-2.pdf> (4.04.2021).
14. J. Raidla ettekanne. Põhiseadusliku Assamblee 3. istung, 27.09.1991, lk 6. Arvutivõrgus: <https://www.riigikogu.ee/wpcms/wp-content/uploads/2015/03/3.-istung.pdf> (6.02.2021).
 15. J. Rivers. Proportionality and Variable Intensity of Review. – Cambridge Law Journal 2006/65.
 16. Khakee, A. Securing Democracy? A comparative Analysis of Emergency Powers in Europe. Geneva: Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces 2009, Policy Paper No 30.
 17. Maruste, R. Konstitutsionalism ning põhiõiguste ja -vabaduste kaitse.- Tallinn: Juura 2014.
 18. Merusk, K., Koolmeister, I. Haldusõigus: õpik Tartu Ülikooli õigusteaduskonna üliõpilastele. Tallinn: Juura 1995.
 19. Mägi, K. Kas inimõigused kehtivad ka kriisiolukorras? Juridica 2017/7.
 20. Peerenboom, R. P. Human Rights and the Rule of Law: What's the Relationship. UCLA: School of Law 2005, lk 5.
 21. Põhiseaduskomisjoni arvamus välismaalaste seaduse § 100¹⁸ põhiseaduspärasuse kohta.- Arvutivõrgus: https://www.riigikohus.ee/sites/default/files/Arvamus_Riigikogu_p%C3%B5hiseadus_komisjon_5-20-10.pdf (30.03.2021).
 22. Ramray, V. V. Emergencies and the Limits of Legality.- Cambridge University Press 2008.
 23. Riigikaitseõiguse revisjoni läbiviimise tegevuskava 2016-2019. Justiitsministeerium: 2016.- Arvutivõrgus: [riigikaitseõiguse_revisjoni_labiviimise_tegevuskava_2016-2019_nov.pdf](https://www.just.ee/sites/default/files/riigikaitseõiguse_revisjoni_labiviimise_tegevuskava_2016-2019_nov.pdf) (just.ee) (30.03.2021).
 24. Riigikaitseõiguse revisjoni töörühma liikmed. Riigikaitseõiguse muudatuste konseptsioon. Tallinn: Justiitsministeerium 2018.- Arvutivõrgus: https://www.just.ee/sites/default/files/riigikaitseõiguse_muudatuste_konseptsioon.pdf (28.10.2020).
 25. Riigikaitseaduse eelnõu. 112 SE.- Arvutivõrgus: <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/94bd4697-41b5-4e9f-80f1-bda86715146e/Riigikaitseadus> (28.10.2020).

26. Riigikaitseaduse eelnõu. 772 SE.- Arvutivõrgus:
[https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/444b1af3-5b34-424d-bea0-2b211bb1a8b9/Riigikaitseadus_\(11.12.2020\).](https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/444b1af3-5b34-424d-bea0-2b211bb1a8b9/Riigikaitseadus_(11.12.2020).)
27. Salminen, J., Cornell, A. J. Emergency Laws in Comparative Constitutional Law – The Case of Sweden and Finland.- German Law Journal 2018/05, Vol. 19 No. 02.
28. The Constitution of Sweden. The Fundamental Laws and The Riksdag Act. With the introduction by Magnus Isberg. Stockholm: Sveriges Riksdag 2016.- Arvutivõrgus: the-constitution-of-sweden-160628.pdf (riksdagen.se) (4.04.2021).
29. Tupay, P. K. Põhiseaduse riigikaitse ja sellega seoses eriolukorra ja erakorralise seisukorra regulatsiooni muutmise vajadus, riigi erikordade tervikregulatsioon ja kõrgendatud kaitsevalmidus ning põhiõiguste piirangute määratletus ja proportsionaalsus. I osa. Riigikaitseõiguse revisjoni analüüs. Käsikiri (2017).
30. Tupay, P. K. Riigivõimu otsused koroonaviiruse ohjeldamiseks: kas garantiikiri Eesti riigi püsimiseks või demokraatia lõpp?- Juridica 2020/3.
31. Vallikivi, H. Põhiõiguste ja -vabaduste piiramise seadusliku aluse põhimõttest.- Juridica 1997/5.- Arvutivõrgus:
https://www.juridica.ee/article_full.php?uri=1997_5_p_hi_iguste_ja_vabaduste_piiramise_seadusliku_aluse_p_him_ttest (26.01.2021).
32. Õiguskantsleri arvamus riigikaitseaduse eelnõule.- Arvutivõrgus:
https://www.oiguskantsler.ee/sites/default/files/field_document2/6iguskantsleri_arvamus_riigikaitseaduse_eelnou_kohta.pdf (30.03.2021).
33. Õiguskantsleri arvamus Riigikohtule põhiseaduslikkuse järelevalve asjas.- Arvutivõrgus:
https://www.oiguskantsler.ee/sites/default/files/field_document2/6iguskantsleri_arvamus_riigikohtule_looduskaitseaduse_ss_10_lg_1_pohiseaduslikkus.pdf (01.04.2021).
34. Õiguskantsleri vastus õigusaktide eristamise ning COVID-19 haiguse levikuga seotud piirangute õigusliku iseloomu ja vaidlustamise kohta.- Arvutivõrgus:
https://www.oiguskantsler.ee/sites/default/files/field_document2/Vastus%20%C3%B5igusaktide%20eristamise%20ning%20COVID-19%20haiguse%20levikuga%20seotud%20piirangute%20%C3%B5igusliku%20iseloomu%20ja%20vaidlustamise%20kohta.pdf (01.04.2021)
35. Özbudun, E., Turhan, M. Emergency Powers. European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission): Strasbourg 1995. CDL-STD 012-e. Arvutivõrgus:
[http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-STD\(1995\)012-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-STD(1995)012-e) (18.04.2021).

Kasutatud Eesti õigusaktid

36. Eesti Vabariigi põhiseadus.- RT I, 15.05.2015, 2.
37. Eriolukorra juhi korraldus Saaremaa, Hiiumaa, Vormsi, Ruhnu, Kihnu ja Muhu valla ning Manija saare territooriumil liikumisvabaduse piirangute kehtestamise kohta.- RT III, 29.04.2020, 2.
38. Halduskohtumenetluse seadustik.- RT I, 13.03.2019, 54.
39. Haldusmenetluse seadus.- RT I, 13.03.2019, 55.
40. Inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsioon.- RT II 2010, 14, 54.
41. Riigikaitseseadus. - RT I, 13.03.2019, 147.
42. Vabariigi Valitsuse seadus.- RT I, 10.07.2020, 31.

Kasutatud Soome õigusaktid

43. Puolustustilalaki (1083/1991).- 30.12.2013/1149.
44. Suomen perustuslaki (731/1999).- 15.10.2018/817.
45. Valmiuslaki (1552/2011).- 30.12.2020/1233.

Kasutatud Rootsi õigusaktid

46. Kungörelse (1974:152) om beslutad ny regeringsform.- SFS 2018/1903.
47. Lag (2003:778) om skydd mot olyckor.– SFS 2020:882.
48. Lag (1994:1809) om totalförsvarsplikt.– SFS 2020:1274.

Kasutatud kohtupraktika

49. RKHKo 31.10.2000, 3-3-1-41-00
50. RKHKo 07.05.2003, 3-3-1-31-03
51. RKHKo 13.02.2008, 3-3-95-07
52. RKHKo 5.09.2019, 3-19-557
53. RKPJKo 30.09.1994, III-4/A-5/94
54. RKPJKo 21.12.1994, III-4/1-11/94
55. RKPJKo 30.09.1998, 3-4-1-6-98
56. RKPJKo 17.03.1999, 3-4-1-1-99
57. RKPJKo 24.12.2002, 3-4-1-10-02

- 58. RKPJKo 08.06.2010, 3-4-1-1-10
- 59. RKPJKo 06.01.2015, 3-4-1-34-14
- 60. RKPJKo 20.12.2016, 3-4-1-3-16
- 61. RKÜKo 22.02.2005 3-2-1-73-04
- 62. RKÜKo 02.06.2008, 3-4-1-19-07
- 63. RKÜKo 16.03.2010, 3-4-1-8-09
- 64. RKÜKo 26.04.2016, 3-2-1-40-15